Verträge und Abgaben zur Deckung kommunaler Folgelasten der Wohnsiedlungstätigkeit

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von

Rudolf Stützle
aus Loburg

Göttingen 1974

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534922_0016

Verträge und Abgaben zur Deckung kommunaler Folgelasten der Wohnsiedlungstätigkeit

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von

Rudolf Stützle
aus Loburg

Göttingen 1974

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Berichterstatter: Professor Dr. Volkmar Götz
Mitberichterstatter: Professor Dr. Christian Starck

Tag der mündlichen Prüfung: 29. Mai 1974

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

E i n l e i t u n g 1

Erster Teil: Begriffliche und historische Grundlagen 3
Erster Abschnitt: Begriff 3
A) Folgeeinrichtungen 3
I) Folgeeinrichtungen von Wohngebieten im weiteren Sinne 3
II) Kommunale Folgeeinrichtungen 5
a) Erschließungsanlagen 5
b) Folgeeinrichtungen im engeren Sinne 7
B) Kommunale Folgelasten 8
Zweiter Abschnitt: Grundzüge der Entwicklung: Ansiedlungsrecht und Ansiedlungsleistungen in Preußen 10

Zweiter Teil: Die Bedeutung des Folgelastenproblems 22
Erster Abschnitt: Der Bedarf an wichtigen kommunalen Folgeeinrichtungen 22
Zweiter Abschnitt: Die Größenordnung der Folgelasten 24
Dritter Abschnitt: Die Abwälzung der kommunalen Folgelasten in der Praxis 27
A) Folgelastenvereinbarungen 28
I) Vertragsarten 29
II) Vertragsmuster 30
III) Die Verbreitung der Folgelastenverträge und die Höhe der von den Bauherren gezahlten Beträge 41
a) Niedersachsen 42
b) Übriges Bundesgebiet 55
B) Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse 62
Vierter Abschnitt: Die Auswirkungen der Abwälzung von Folgelasten 64
A) Freifinanzierter Wohnungsbau 64
B) Sozialer Wohnungsbau 65
c) Beispiele für die Auswirkungen der Folgelasten auf den Mietzins für Mietwohnungen 68

Dritter Teil: Folgelastenverträge 70
Erster Abschnitt: Beispielsfälle 71
Zweiter Abschnitt: Die Ansichten in Rechtsprechung und Literatur 74
A) Die Auffassungen in der Rechtsprechung 75
I) Die Rechtmäßigkeit der Folgelastenverträge verneinende Entscheidungen 75
II) Die Rechtmäßigkeit der Folgelastenverträge bejahende Entscheidungen 80
B) Der Meinungsstand in der Literatur 87
I) Die Rechtmäßigkeit der Folgelastenverträge bejahende Literaturansichten 87
II) Die Rechtmäßigkeit der Folgelastenverträge verneinende Literaturansichten 90
Dritter Abschnitt: Die Rechtsnatur der Folgelastenvereinbarungen 92
A) Der Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur 94
B) Kritik und eigener Lösungsvorschlag 97
I) Die Rechtsnatur von Folgelastenverträgen nach den Abgrenzungstheorien zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht 99
a) Die Subjektions- oder Subordinationstheorie 99
b) Die Interessentheorie 103
c) Die Theorie der Privatrechtseignung 104
d) Die Sonderrechtstheorie 105
II) Die Untersuchung der Folgelastenvereinbarungen nach der Sonderrechtstheorie 109
Vierter Abschnitt: Folgelastenvereinbarungen und das Gesetzmäßigkeitsprinzip 116
A) Die formelle Zulässigkeit des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages 116
I) Grundsätzliches 116
II) Zulässigkeitsschranken 119
B) Die formelle Zulässigkeit von Folgelastenvereinbarungen 127
C) Die Rechtmäßigkeit des Inhalts des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages 133

I) Der Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur 134
II) Das Gesetzmäßigkeitsprinzip und der Satz "volenti non fit iniuria" 137
III) Der Vorbehalt des Gesetzes 139
IV) Der Vorrang des Gesetzes 143
V) Das Koppelungsverbot 145
D) Die inhaltliche Rechtmäßigkeit von Folgelastenvereinbarungen 150
I) Folgelastenverträge nach Aufhebung einer spezialgesetzlichen Regelung der Folgelasten 150
II) Folgelastenverträge mit Bauherren des sozialen Wohnungsbaus 152
III) Folgelastenverträge, in denen sich eine Gemeinde in ihrer Bauleitplanung bindet 154
IV) Folgelastenverträge bei zulässigen Bauvorhaben 155
V) Folgelastenvereinbarungen im Zusammenhang mit Dispensverträgen 156
VI) Folgelastenvereinbarungen im Rahmen des § 35 BBauG und im Zusammenhang mit der Bauleitplanung 158
a) Sachlicher Zusammenhang 158
b) Der Vorbehalt des Gesetzes 163
VII) Folgelastenvereinbarungen zwischen Privaten 168
E) Die Folgen der Rechtswidrigkeit der Folgelastenverträge auf ihre Bestandskraft 169

Vierter Teil: Folgelastenabgaben 171
Erster Abschnitt: § 9 Schl.-H.KAG - Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse 172
A) Allgemeines 172
B) Die Rechtsnatur der Abgaben nach § 9 Schl.-H. KAG 175
I) Grundsätzliches 175
II) Die Abgabenkategorie 176
C) Die Rechtsgültigkeit des § 9 Schl.-H.KAG 186
I) Die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers von Schleswig-Holstein 186

a) Die ausschließliche Gesetzgebung der Länder nach Art. 105 Abs. 2 a GG 187
b) Die konkurrierende Gesetzgebung des Art. 105 Abs. 2 GG 190
1) Die übrigen Steuern 190
2) Das Gleichartigkeitsverbot 192
aa) Das Erschließungsbeitragsrecht gemäß §§ 127 ff. BBauG 195
bb) Der Ausgleichsbetrag nach § 41 Abs. 3 Städtebauförderungsgesetz 195
cc) Die Umsatzsteuer 197
dd) Die Gewerbesteuer 198
ee) Die Grundsteuer 198
II) Die Vereinbarkeit mit sonstigem höherrangigen Recht 201
a) Das Recht auf Freizügigkeit 201
b) Der Bestimmtheitsgrundsatz 202
c) Der Gleichheitssatz 205
d) Der Grundsatz der Bundestreue 207
e) Das Zweite Wohnungsbaugesetz 210
D) Die Voraussetzungen und Einzelheiten der Abgabenerhebung 212
I) Gemeinde- und Schulverhältnisse und soziale Einrichtungen 213
II) Neuordnung 218
III) Kausalität zwischen Wohnungsneubauten und Neuordnungsmaßnahmen 220
IV) Aufwendungen 227
V) Der Abgabentarif 229
VI) Die Abgabenschuldner 231
VII) Die kommunale Satzung 232
Zweiter Abschnitt: Sonstige gesetzliche Grundlagen 233
A) Beiträge nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder 233
B) Gebühren nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder 233
C) § 3 des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen 235

D) Das Steuererfindungsrecht der Gemeinden 236
I) Die Steuererfindungsklauseln in den Kommunalabgabengesetzen der Länder 236
II) Die Folgelastensteuer als Verkehrsteuer 237
III) Die Folgelastensteuer als örtliche Steuer 239
IV) Steuererfindungsrecht und Gesetzmäßigkeitsprinzip 241
V) Sonstige Schranken für eine Folgelastensteuer 247

S c h l u ß b e m e r k u n g 251

LITERATURVERZEICHNIS

Abreß,Hubert — Erschließungskosten und Nachfolgelasten aus der Sicht der Gemeinden, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 30 ff.

Aeckerle, Gerhard — Folgeeinrichtungen von Wohngebieten, Die Verwaltungspraxis 1967, 234 ff.

Apelt, Willibalt — Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Leipzig 1920, Nachdruck Aalen 1964

Der verwaltungsrechtliche Vertrag, AöR 84 (1959), 250 ff.

Bachof, Otto — Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts. Die Rechtsnatur der Technischen Ausschüsse des § 24 der Gewerbeordnung, AöR 83 (1958), 208 ff.

Badura, Peter — Rechtsetzung durch Gemeinden, DÖV 1963, 561 ff.

Wirtschaftsverwaltungsrecht, in v.Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Frankfurt 1972, S. 239 ff..

Baring, Martin — Zur Problematik des Verwaltungsverfahrensgesetzes, DVBl 1965, 180 ff.

Barocka, E. — Vereinbarungen und Verträge im Wasserrecht unter besonderer Berücksichtigung von Wasserentnahme-Gestattungsverträgen zur Bodenbewässerung, VerwArch 51 (1960), 1 ff.

Bauernfeind, Elisabeth — Erschließungsverträge nach dem Bundesbaugesetz, Die Gde. 1971, 11 ff.

Bauernfeind (Elisabeth)-Zimmermann (Franz) — Das Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Düsseldorf 1969

Baumbach (Adolf)-Lauterbach (Wolfgang) — Zivilprozeßordnung, 31. Aufl., München 1973

Bayer, Hermann-Wilfried — Die Bundestreue, Tübingen 1961

Zur Frage der Zulässigkeit einer kommunalen Besteuerung des Besitzes von Zweitwohnungen, Der Städtebund 1972, 241 ff., 269 ff.

Becker (Enno)-Riewald (Alfred)-Koch (Carl)	Reichsabgabenordnung, 9. Aufl., Bd. 1, Köln usw. 1963
Beinhardt, Gerd	Der öffentlich-rechtliche Vertrag im deutschen und französischen Recht, VerwArch 55 (1964), 151 ff., 210 ff.
Benkhard, Georg	Verträge über Ausnahmen von statuarischen Bauverboten, VerwArch 17 (1909), 360 ff.
Bettermann, Karl August	Anmerkung zu BVerwG v. 7.11.1957, DVBl 1958, 867 Anmerkung zu BGH v. 21.12.1964, JZ 1966, 445 f.
Bielenberg, Walter	Abwälzung der Folge- oder Nachfolgelasten bei Erschließungen? DVBl 1967, 255 ff.
Bleckmann, Albert	Subordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, VerwArch 63 (1972), 405 ff.
Böckenförde, Ernst-Wolfgang	Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in Festschrift für Adolf Arndt (1969), S. 53 ff..
Boeger (W.)-Ctwrtecka (E.)	Bauplanungsrecht in der Praxis, Herne, Berlin 1967
Böhm, Otto	Baudispens- und Sicherungsverträge nach dem geltenden Bau- und Planungsrecht, Der Gemeindetag 1969, 193 ff.
Bökelmann, Dieter	Zulässigkeit einer kommunalen Zweitwohnungssteuer? Städte- u. Gemeindebund 1973, 218 ff..
Bogner (Walter)-Stich (Rudolf)	Hrsg., Kommunale Folgelasten in Erschließungsverträgen, KJb Rheinland-Pfalz 1968, 98 ff.
Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Zweitbearbeitung, Hamburg Stand 1973
Borchert, Hartmut	Anm. zu BVerwG v. 30.11.1973, NJW 1974, 963.
Bouska, Wolfgang	Welchen Einfluß hat die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde auf ihre Planungshoheit, BayBgm 1969, 85 ff.

Brintzinger, Ottobert L.	Reform des Kommunalabgabenrechts in Schleswig-Holstein, KStZ 1970, 81 ff. Zukünftig "Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse"?, Schl.-H.Anz 1970, 67 ff.
Bull, Hans Peter	Wohnungsbau und Gemeindefinanzen. Über die gerechte Verteilung der Erschließungskosten und Folgelasten, JR 1965, 338 ff.
Bullinger, Martin	Vertrag und Verwaltungsakt, Stuttgart 1962 Zur Notwendigkeit funktionalen Umdenkens des öffentlichen und privaten Vertragsrechts im leistungsintensiven Gemeinwesen, in Gedenkschrift für Hans Peters (1967), S. 667 ff.
Burger, Dieter	Besprechung von Harald Dombrowski: Mißbrauch der Verwaltungsmacht, DÖV 1968, 510.
von Campenhausen, Axel	Die Koppelung von Verwaltungsakten mit Gegenleistungen im Vertragswege im Bau- und Bauordnungsrecht, DÖV 1967, 662 ff.
Degmair, Alfred	Nachfolgelasten bei neuen Wohnbaugebieten, KStZ 1965, 169 ff. = Der Landkreis 1965, 75 ff. (gekürzt)
Cholewa, Werner	Die Folgekosten als Ausgleichsproblem bei der Planung, Die Gde. 1963, 142 ff. Erschließungsbeitragsrecht, 3. Aufl., Köln usw. 1967
Clasen, Heinrich	Die Ansiedlungsgenehmigung, DÖV 1962, 130 ff.
Dahmen (Alois)-Küffmann (Gerold)	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Herne-Berlin 1970
Dierschke, Alfons	Über die Reformbedürftigkeit des kommunalen Bauverbotes, VerwArch 17 (1909), 441 ff.
Dombrowski, Harald	Mißbrauch der Verwaltungsmacht. Zum Problem der Koppelung verschiedener Verwaltungszwecke, Mainz 1967
Ehrenforth, Werner	Zweites Wohnungsbaugesetz, Kommentar, Köln usw. 1958

Ermel, Gudrun	Gesetz über kommunale Abgaben (Hessen), Köln usw. 1970
Ernst (Werner)-Zinkahn (Willy)-Bielenberg (Walter)	Bundesbaugesetz, München Stand 1973
Eyermann(Erich)-Fröhler (Ludwig)	Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl., München, Berlin 1971
Fellner	Anmerkung zu BVerwG v. 26.6.1957, ZMR 1957, 186.
Fickert, Hans Carl	Zulässigkeit von Bauvorhaben, 2. Aufl., Köln usw. 1968
Finkler, Franz	Um die sog. Kulturbeiträge, Die Nds.Gde. 1964, 15 ff. Das Erschließungsrecht, 2. Aufl., Göttingen 1967
Fischer-Dieskau(Joachim)-Pergande(Hans-Günther)-Schwender (Werner)	Wohnungsbaurecht, Teilband II, Köln, Braunsfeld 1966 ff.
Flämig, Christian	Stichwort: Vereinbarung, HwStR, Bd. 2 (1972), S. 1174 f. Stichwort: Verkehrssteuer, HwStR, Bd. 2 (1972), S. 1193 f. Stichwort: Wohnsteuer, HwStR, Bd. 2 (1972) S. 1192 f.
Fleiner, Fritz	Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928
Flotho, R.	Unternehmer-Erschließungsverträge, Heimstätten-Mitteilungen 1963, 12 ff.
Forsthoff, Ernst	Anmerkung zu BVerwG v. 24.10.1956, DVBl 1957, 724 ff. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 9. Aufl., München, Berlin 1966
Franzen, W.	Der Einfluß des Bundesbaugesetzes auf den Inhalt der Ansiedlungsgenehmigung, Schl.-H.Anz 1961, 254 ff.

Friauf, Karl Heinrich	Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, AöR 88 (1963), 257 ff.
	Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1968), 1 ff.
	Polizei- und Ordnungsrecht, in v.Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Frankfurt 1972, S. 141 ff.
	Baurecht und Raumordnung, in v.Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Frankfurt 1972, S. 385 ff. (zitiert: Baurecht)
Gehrmann, Werner	Städtebauförderungsgesetz, Einführung und Kommentar, Gütersloh 1971
Giacometti, Zaccaria	Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Bd. 1, Zürich 1960
Gladen, Josef	Der Erschließungsvertrag und die Selbstbeteiligung der Gemeinde nach dem Bundesbaugesetz, ZMR 1963, 33 ff.
Gönnenwein, Otto	Gemeinderecht, Tübingen 1963
Götz, Volkmar	Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe, AöR 85 (1960), 200 ff.
	Recht der Wirtschaftssubventionen, München, Berlin 1966
	Hauptprobleme des verwaltungsrechtlichen Vertrages, JuS 1970, 1 ff.
	Der rechtswidrige verwaltungsrechtliche Vertrag, DÖV 1973, 298 ff.
Gosch, Erwin	Das neue Kommunalabgabenrecht, Die Gde. 1970, 123 ff., 152 ff., 189 ff.
von der Groeben (Klaus) -Knack (Hans-Joachim)	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, Köln usw. 1968 ff.
Grund, H.	Die Konkurrenz zwischen subordinationsrechtlichem Verwaltungsvertrag und Verwaltungsakt, DVBl 1972, 884 ff.
Grunewald, Christian	Erschließungskosten und Nachfolgelasten aus der Sicht des Bauträgers, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 40 ff.

Gutachten der	Steuerreformkommission 1971, Bonn 1971
Halstenberg, Friedrich	Die Versorgungswirtschaft im Städtebaurecht. Systematische Darstellung der die Versorgungswirtschaft betreffenden Vorschriften des Bundesbaugesetzes vom 23.6.1960, Köln 1963
Hatopp, Wilhelm	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz, Kommentar (1973), in Praxis der Gemeindeverwaltung E 4 a
Haueisen, Fritz	Zur Zulässigkeit, Wirksamkeit und Nichtigkeit des öffentlichrechtlichen Vertrages, NJW 1969, 122 ff.
Hedemann, Justus Wilhelm	Verträge zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer zwecks Erwirkung des Baukonsenses, Arch.f.bür.R. 27 (1906), 152 ff.
Heitzer (Sebastian)-Oestreicher (Ernst)	Bundesbaugesetz, 5. Aufl., New York 1973
von Helldorf, Karl-Roderich	Entspricht oder widerspricht die heutige preußische Ansiedlungsgesetzgebung der Reichsverfassung, respektive der preußischen Verfassung? Jur.Diss., Leipzig 1909
Hennings	Anmerkung zu OLG Celle v. 4.3.1964, Die Nds. Gde. 1964, 118 f.
Hermes	Stichwort: Ansiedlung, in Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl.,Tübingen 1911
Heuser, Ernst	Kommunale Folgemaßnahmen und Folgekosten, Der Landkreis 1966, 76 ff.
Hillermeier, Heinz	Wirksamkeit von Verträgen über gemeindliche Nachfolgelasten, BayBgm 1970, 154 ff.
Hölzer(Hermann)-Neitz (Günter)	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz, Köln usw. 1973
Hönig, Wolfgang	Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen bei Verwaltungsakten, Diss. München 1968

Huber, Ernst Rudolf	Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1953, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen 1954
Hucko, Elmar	Die Übertragung von Folgelasten auf einen Unternehmer im Erschließungsvertrag nach § 123 Abs. 3 BBauG, KStZ 1964, 176 ff.
Imboden, Max	Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Basel 1958
Ipsen, Hans Peter	Öffentliche Subventionierung Privater, Berlin, Köln 1956
Isay, Ernst	Bauverbot und gemeindliches Ermessen, RVerwBl 53 (1932), 201 ff.
Jacob, Wigo	Bundesbaugesetz und preußisches Ansiedlungsgenehmigungsgesetz, RdL 1961, 120 ff.
Jakob, Wolfgang	Eingriff kommunaler Satzungen in "Freiheit und Eigentum", DÖV 1970, 666 ff.
Jesch, Dietrich	Gesetz und Verwaltung, Tübingen 1961
Jung, Hans	Die Abwälzung von Folgekosten durch Erschließungsverträge, BuG 1967, 85 ff.
von Kamptz, Bernhard	Das Gesetz, betreffend die Verteilung der öffentlichen Lasten bei Grundstücksteilungen und die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und Westfalen vom 25.8.1876, Berlin 1893
Klein, Franz	Gleichheitssatz und Steuerrecht. Eine Studie über Gleichheit und Gerechtigkeit der Besteuerung im System des Grundgesetzes, Köln-Marienburg 1966
Klein, Friedrich	Verkehrsteuern, HFW, Bd. 2 (1956), S. 601 ff.
Klinger, Hans	Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl., München 1964
Klunzinger, Eugen	Die Realsteuern. Gewerbesteuer und Grundsteuer, Jus 1972, 436 ff., 496 ff., 563 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig	Überlegungen zur Einführung einer Zweitwohnungsabgabe, in Festschrift für Heinz Paulick (1973), S. 349 ff.
Knobloch, Ekkehard	Die kommunalen Folgelasten. Ursachen - Finanzierungsprobleme - zur Zulässigkeit des Nachfolgekostenvertrages, Diss. München 1970
Koch, Hans	Ferienwohnanlagen der Alpenrandzone und ihre Problematik für die Gemeinden, BayVBl 1965, 293 ff.
Koglin, Heinz	Kritische Bemerkungen zum neuen Kommunalabgabengesetz für Schleswig-Holstein, KStZ 1970, 167 ff.
Kohlhammer-Kommentar	Bundesbaugesetz, bearbeitet von Brügelmann, Hermann; Förster, Hans; Grauvogel, Gustav; Meyer, Hans; Pohl, Werner; Stahnke, Siegfried; Stuttgart usw. Stand 1971
Korff, Clemens	Mißbrauch von Formen und Gestaltungsmöglichkeiten des öffentlichen Rechts? DWW 1966, 315 ff.
Kottke, Joachim	System des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages, Diss. Hamburg 1966
Krämer, Ludwig	Ansiedlungsleistungen - Gesetz und Praxis, Schl.-H.Anz 1969, 110 ff.
Kröner, Herbert	Begriffe und Grundprobleme der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Eigentumsgarantie, DVBl 1969, 157 ff.
Krüger, Herbert	Die Auflage als Instrument der Wirtschaftsverwaltung, DVBl 1955, 380 ff., 450 ff., 518 ff.
Kruse, Heinrich Wilhelm	Steuerrecht I, 3. Aufl., München 1973
Larenz, Karl	Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts, 2. Aufl., München 1972
Lenz, Karl-Heinz	Das Mißverständnis vom öffentlich-rechtlichen Vertrag, JR 1971, 52 ff.

Lerche, Peter	Die verwaltungsrechtliche Klage aus öffentlich-rechtlichen Verträgen, in Staatsbürger und Staatsgewalt, Bd. 2, (1963), S. 59 ff.
Loening, Hellmuth	Das Steuererfindungsrecht der Gemeinden, KStZ 1966, 169 ff.
Loening (Hellmuth)-Schmitz (Alfred)	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Stuttgart usw. 1970
Lorenz, Werner	Bereicherungsrechtliche Drittbeziehungen, Jus 1968, 441 ff.
Lutz, Johannes	Das Problem der gemeindlichen Folgelasten. Bedenken gegen § 9 KAG Schl.-H., DWW 1970, 332 ff.
Mallmann, Walter	Schranken nichthoheitlicher Verwaltung, VVDStRL 19 (1861), 165 ff.
Mang	Anmerkung zu LG München II v. 1.2.1962, BayVBl 1962, 253
von Mangoldt (Hermann)-Klein (Friedrich)	Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Bd. II, Berlin, Frankfurt 1964, Bd. III 1. Lieferung, Berlin, Frankfurt 1969
Markull, Wilhelm	Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1923
	Gleichartige Steuern, VJSchrStFR 4 (1930), 535 ff.
Martens, Joachim	Normenvollzug durch Verwaltungsakt und verwaltungsrechtlichen Vertrag, AöR 87 (1964), 429 ff.
Maunz (Theodor)-Dürig (Günther)-Herzog(Roman)	Grundgesetz, Kommentar, München Stand 1973
Mayer, Otto	Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Vertrage, AöR 3 (1888), 3 ff.
	Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1 u. 2, 3 Aufl., München, Leipzig 1924

Menger, Christian-Friedrich	Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch (zitiert nach Band und Seite)
Menger (Christian-Friedrich)-Erichsen (Hans-Uwe)	Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch (zitiert nach Band und Seite)
Meyer, Hans	Die Finanzverfassung der Gemeinden, Stuttgart usw. 1969
Meyer, Klaus	Der Erschließungsvertrag im Sinne des § 123 Abs. 3 BBauG, ZMR 1972, 37 ff.
Meyer(Klaus)-Stich (Rudolf)-Tittel(Hans Joachim)	Bundesbaurecht, Köln usw. 1966
Molitor, Erich	Über öffentliches Recht und Privatrecht, Karlsruhe 1949
Müller, Fritz-Heinz	Das Baurecht in Hessen, Stuttgart usw. Stand 1973
Musterentwurf	eines Verwaltungsverfahrensgesetzes 1963, "Münchener Fassung", Köln, Berlin 1966
Muthesius, Thomas	Kostenträger bei kommunalen Folgeeinrichtungen. Rechtsgutachten zu der Frage, inwieweit bei Stadtneugründungen ein Anspruch der Gemeinde auf die sogenannte Erstausstattung besteht, Bonn 1968
von Mutius, Albert	Gemeindeanteil am Erschließungsaufwand gem. § 129 Abs. 1 S. 3 BBauG auch bei Abschluß eines Erschließungsvertrages? DVBl 1970, 49 ff. Anmerkung zu BVerwG v. 14.5.1969, DVBl 1970, 85 f.
Nawiasky, Hans	Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe, 2. Aufl., Einsiedeln usw. 1948
Nebinger, Robert	Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 2. Aufl., Stuttgart 1949

Neuffer, Otto — Das neue Baurecht, Stuttgart 1961 ff.

Oestreicher, Ernst — Die Rechtsgrundlagen der Erschließungskosten und der Nachfolgelasten, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), 4 ff.

Ohne Verfasser — Die leidigen Nachfolgelasten, Informationsdienst und Mitteilungsblatt des Deutschen Volksheimstättenwerks 1970, 31 f.

Ohne Verfasser — Entstehung und politischer Hintergrund des Vorbehalts des Gesetzes, JA 1971, ÖR S. 1 ff.

Ohne Verfasser — Können von den Gemeinden sog. Nachfolgelasten erhoben werden? Gemeindehaushalt 1971, 211

Ohne Verfasser — Nachfolgelasten, Mein Eigenheim (Hauszeitschrift der Bausparkasse GdF Wüstenrot) 1971, 93.

Ohne Verfasser — Regelung der Nachfolgelasten bei städtebaulichen Maßnahmen, Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern 1970, 1 ff.

Ohne Verfasser — Zulässigkeit von Sonderbeiträgen. Vertragliche Sonderbeiträge (Kultur- oder Schulbeiträge) als Voraussetzung für die Aufstellung gemeindlicher Bebauungspläne, KommPolitBl. 1967, 16.

Otto, Franz — Ausgleich von Folgelasten bei städtebaulichen Vorhaben, GWW 1970, 49 f.

Pappermann, Ernst — Prozessuale Fragen im Rechtsstreit politischer Parteien auf Überlassung gemeindlicher Räume, JZ 1969, 485 ff.

Paulick, Heinz — Steuervereinbarungen und Vergleiche im Steuerrecht, Jus 1966, 21 ff.

Lehrbuch des allgemeinen Steuerrechts, Köln usw. 1971

Peltzer — Stichwort: Ansiedlungen (Posen und Westpreußen), in Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1911

Peters, Hans	Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926 (zitiert: Grenzen)
	Die Satzungsgewalt innerstaatlicher Verbände, HbDStR, Bd. 2 (1932), S. 264 ff.
	Lehrbuch der Verwaltung, Berlin usw. 1949
Petersen, Martin	Gesetz betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Ostpreußen, Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen, und Westfalen vom 10.8.1904. Unter Benutzung der amtlichen Materialien erläutert. 2. Aufl., Berlin 1911
Pieper, Goswin	Zulässigkeit und Funktion des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Verhältnis Staat und Bürger, insbesondere im Vergleich zur Funktion des Verwaltungsakts, DVBl 1967, 11 ff.
Pietzner, Rainer	Der Vorbehalt des Gesetzes, JA 1973, ÖR S. 89 ff., 117 ff.
Püttner, Günter	Städtebau und Privatrecht, privatrechtliche Verträge als Hilfsmittel des modernen Städtebaus, Arch. f. KommWiss. 1966, 112 ff.
Rebhan, Manfred	Öffentlich-rechtliche Verträge im Bereich des Erschließungs-, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, Diss. Frankfurt 1972
Redeker, Konrad	Staatliche Planung im Rechtsstaat, JZ 1968, 537 ff.
Redeker (Konrad)- von Oertzen (Hans-Joachim)	Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Aufl., Stuttgart usw. 1971
Renck, Ludwig	Bestandkraft verwaltungsrechtlicher Verträge, NJW 1970, 737 ff.
Reuss, Wilhelm	Öffentliche Wirtschaftsverwaltung mit privatrechtlichen Gestaltungsmitteln, in Staatsbürger und Staatsgewalt, Bd. 2 (1963), S. 255 ff.
Richter, L.	Das subjektive öffentliche Recht, AöR 47 (1925), 1 ff.

Roellecke, Gerd	Gesetzmäßigkeitsprinzip und verwaltungsrechtliche Auflagen und Bedingungen, DÖV 1968, 333 ff.
Röskau, Michael	Die Abwälzung von Folgekosten im Spiegel der Rechtsprechung, KStZ 1969, 192 ff.
Rumetsch, Rudolf	Kommentar zum Kommunalabgabengesetz für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl., Siegburg 1966
Rupp, Hans Heinrich	Zur neuen Verwaltungsgerichtsordnung, AöR 85 (1960), 301 ff.
	Zum Anwendungsbereich des verwaltungsrechtlichen Vertrages, Jus 1961, 59 ff.
	Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Tübingen 1966
Salzwedel, Jürgen	Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages, Berlin 1958
von Savigny, Friedrich Carl	System des heutigen römischen Rechts, Bd. 1, Leipzig 1840
Schatz, Otto	Die Rechtswidrigkeit der Anordnung kommunaler Folgelasten, BayVBl 1967, 379 ff.
Scheerbarth, Walter	Das allgemeine Bauordnungsrecht, 1. Aufl., Köln 1962 (zitiert: 1. Aufl.), 2. Aufl., Köln 1966
Scherer, Emil	Koppelungsgeschäfte der öffentlichen Hand, Der Gemeindetag 1967, 257 ff..
Schick, Walter	Untergesetzliche Rechtssätze als Enteignungsnormen, DVBl 1962, 774 ff.
	Die Problematik einer kommunalen "Zweitwohnungssteuer", BayVBl 1973, 449 ff.
Schlüter, Klaus	Die Umsatzsteuer, Jus 1972, 634 ff.
Schmidt, Hans	Handbuch des Erschließungsrechts, 3. Aufl., Köln usw. 1972

Schmidt-Aßmann, Eberhard	Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972
Schmölders, Günter	Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin usw. 1970 Stichwort: Aufwandsteuer, HwStR, Bd. 1 (1972), S. 77
Schneider, Michael	Folgelasten und Wohnungsbau,Der Langfristige Kredit 1970, 121 ff. Wohin mit den Folgelasten, GWW 1970, 207 ff.
Schrödter, Hans	Bundesbaugesetz, 3. Aufl., München 1973
Schuegraf, Elmar	Überforderung der Großstadtrandgemeinden, BayVBl 1965, 334 ff.
Schüler, H.	Richtzahlen zum "Bedarf an Folgeeinrichtungen". Anlage 1 zum Referat von G. Weisser, in Allgemeiner Deutscher Bauvereinstag 1957, S. 174 ff.
Schütz(Walter)-Frohberg (Günther)	Kommentar zum Bundesbaugesetz, 3. Aufl., Neuwied, Berlin 1970
Schulke, Erichheinz	Die Zustimmung des Betroffenen als Rechtsgrundlage belastender Verwaltungsakte, DÖV 1959, 132 ff.
Schultzenstein	Besprechung von Alfons Dierschke: Ortsstatutarische Bauverbote, Jur.Lit.Bl. 19 (1907), 165 ff.
Schulz, Günter	Erschließungsfolgekosten und Wohnungsbau, GWW 1970, 211 ff.
Schulze, Elmar	Baudispensverträge, Stuttgart 1964
Selmer, Peter	Der Vorbehalt des Gesetzes, Jus 1968, 489 ff. Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, Frankfurt 1972
Spanner, Hans	Ein Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, DVBl 1964, 845 ff. Stichwort: Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, HwStR, Bd. 2 (1972), S. 804.

Starck, Christian	Autonomie und Grundrechte, AöR 92 (1967), 45o ff.
	Verfassungsmäßigkeit der Vergnügungssteuer? Zum Gleichartigkeitsverbot (105 II a GG) und zur gemeindlichen Steuersatzungsbefugnis, München 1973
Starck (Christian)-Konrad (Horst)	Öffentlich-rechtliche Klausur: Die fragwürdige Berufsordnung, Jus 1970, 31 ff.
Steeb, Günther	Die Folgelasten kommunaler Siedlungen und ihre Finanzierung, Stuttgart 1965
Stein, Ekkehart	Der Verwaltungsvertrag und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, AöR 86 (1961), 320 ff.
Stern, Klaus	Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages, VerwArch 49 (1958), 106 ff
	Zur Problematik des energiewirtschaftlichen Konzessionsvertrages, AöR 84 (1959), 273 ff.
Stern(Klaus)-Püttner (Günter)	Anmerkung zu BVerfG v. 21.12.1966, JZ 1967, 488 f.
von Strauß und Torney (Hugo)-Saß (Carl)	Straßen- und Baufluchtgesetz vom 2.7.1875, Berlin, Leipzig 1934, Nachdruck Berlin 1957
Suckow, Horst	Zur Problematik der Ansiedlungsleistungen nach dem preußischen Ansiedlungsgesetz, KStZ 1964, 153 ff.
Surén, Friedrich-Karl	Gemeindeabgabenrecht der ehemals preußischen Gebiete, Köln usw. 1950
Thiem, Hans	Der Entwurf eines Kommunalabgabengesetzes für Schleswig-Holstein, Schl.-H.Anz 1970, 2 ff..
	Kommunalabgabenrecht Schleswig-Holstein, Kiel 1970
	Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse, Schl.-H.Anz 1971, 99 ff.
Tittel, Hans-Joachim	Anmerkung zu BGH v. 14.7.1966, DVBl 1967, 38 ff.
Ule,Carl Hermann	Verwaltungsprozeßrecht, 5. Aufl., München 1971

von Unruh, Georg Christoph	Gemeinderecht, in v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Frankfurt 1972, S. 83 ff.
Veelken, Manfred	Zur Problematik der Ansiedlungsleistungen und ihrer Anrechenbarkeit auf den Erschließungsbeitrag, KStZ 1970, 145 ff.
Vogel, Klaus	Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966), 125 ff. Zur Konkurrenz zwischen Bundes- und Landessteuerrecht nach dem Grundgesetz, StuW 1971, 308 ff.
Wach, Herbert	Anmerkung zu BVerwG v. 5.10.1965 und v. 4.2.1966, DVBl 1967, 47
Wachsmuth, Ernst-Joachim	Erschließungsvertrag und Architektenvertrag in der Bauleitplanung, München, Hannover 1969
Wagner, Heinz	Eingriff und unmittelbare Einwirkung im öffentlich-rechtlichen Entschädigungsrecht, NJW 1966, 569 ff.
Watzlawik, Erich	Die Begründung neuer Ansiedlungen nach geltendem preußischen Verwaltungsrecht, Jur. Diss., Greifswald 1914
Weyreuther, Felix	Über Baubedingungen, DVBl 1969, 232 ff., 295 ff.
Wiethaup, Hans	Das "preußische" Ansiedlungsgesetz von 1904, BuG 1956, 17 ff., 44 ff.
Willigmann, Klaus	Koppelung von Verwaltungsakten mit wirtschaftlichen Gegenleistungen, DVBl 1963, 229 ff.
Wolff, Hans Julius	Der Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Recht, AöR 76 (1950/51), 205 ff. Anmerkung zu BVerwG v. 18.10.1960, DVBl 1961, 209 Verwaltungsrecht, Bd. 1, 8. Aufl., München, Berlin 1971, Bd. 2, 3 Aufl., München, Berlin 1970 (zitiert: Wolff I oder II)
Zuleeg, Manfred	Die Rechtsform der Subventionierung, Köln 1965

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.A.	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
abl.	ablehnender
Abs.	Absatz
a.F.	alter Fassung
ALR	Allgemeines Landrecht
Amtsbl.	Amtsblatt
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Arch.f.bürg.R.	Archiv für bürgerliches Recht
Arch.f.KommWiss.	Archiv für Kommunalwissenschaften
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bay., bay.	bayerisch
BayBgm	Der Bayerische Bürgermeister
Bay.BS	Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts
BayVBl	Bayerisches Verwaltungsblatt
BB	Der Betriebsberater
BBauBl.	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	amtliche Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen mit Band und Seitenzahl
BK	Bonner Kommentar
BlGWBR	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht
Brem.	bremisch
Brem.AG	bremisches Abgabengesetz
BT	Bundestag
BuG	Bauamt und Gemeindebau
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVO	Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen
B.-W., b.-w.	baden-württembergisch
bzw.	beziehungsweise
d.	des
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drucks.	Drucksache
Dtsch.	deutschen
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft
E	amtliche Entscheidungssammlung mit Band und Seitenzahl
Eigentumswohn.	Eigentumswohnungen
Einf.	Einführung
EinfG.	Einführungsgesetz
Einl.	Einleitung
Ew.	Einwohner
f., ff.	folgende
FreizG	Freizügigkeitsgesetz
Fußn.	Fußnote
FWW	Freie Wohnungswirtschaft
GAG	Gemeindeabgabengesetz
GBl.	Gesetzblatt
Gde.	Gemeinde
GesBl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GrstG	Grundsteuergesetz
GS.	Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWW	Gemeinnütziges Wohnungswesen
HdDStR	Handbuch des Staatsrechts

Hess.	Hessen
Hess., hess.	hessisch
HFW	Handbuch der Finanzwissenschaft
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HwStR	Handwörterbuch des Steuerrechts
i.d.F.	in der Fassung
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.d.	im Sinne des
i.Verb.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
Jur.Diss.	Juristische Dissertation
Jur.Lit.Bl.	Juristisches Literaturblatt
Jus	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KG	Kammergericht Berlin
KJb	Kommunales Jahrbuch
KommPolitBl.	Kommunalpolitische Blätter
KStZ	Kommunale Steuerzeitschrift
LG	Landgericht
LT	Landtag
LVerwG	Landesverwaltungsgesetz
MBauO	Musterbauordnung
MBl.	Ministerialblatt
m.	mit
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds., nds.	niedersächsisch
Nds.Rpfl.	Die Niedersächsische Rechtspflege
n.F.	neuer Fassung
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
N.-W.	Nordrhein-Westfalen
N.-W., n.-w.	nordrhein-westfälisch

N.-W.GemHVO	Nordrhein-Westfälische Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden
o.	oder
o.A.	ohne Angaben
ÖR	Öffentliches Recht
o.Verf.	ohne Verfasser
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Pr., pr.	preußisch
PrAnsG	Preußisches Ansiedlungsgesetz
PrFluchtLG	Preußisches Fluchtliniengesetz
RAO	Reichsabgabenordnung
RdL	Recht der Landwirtschaft
Rdn.	Randnummer
RealStG	Realsteuergesetze
RegEntw.	Regierungsentwurf
RGarO	Reichsverordnung über die Garagen und Einstellplätze
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RG	Reichsgericht
RGZ	amtliche Entscheidungssammlung des Reichsgerichts in Zivilsachen mit Band und Seitenzahl
Rh.-Pf.	rheinland-pfälzisch
RuS	Raum und Siedlung
RVerwBl.	Preußisches und Reichsverwaltungsblatt
S.	Seite
s.	siehe
Sa., sa.	saarländisch
Sa.KFAG	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich im Saarland
Schl.-H.	Schleswig-Holstein
Schl.-H., schl.-h.	schleswig-holsteinisch
Schl.-H.Anz	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SchulVG	Schulverwaltungsgesetz
sog.	sogenannte
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
StuW	Steuer und Wirtschaft
Tz.	Textziffer
U.	Urteil

u.	und
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v.	von (m)
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
Verwaltungspraxis	Die Verwaltungspraxis
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VJSchrStFR	Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WE	Wohneinheit
WoBauG	Wohnungsbaugesetz
Wohn.	Wohnungen
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
zust.	zustimmender
z.Zt.	zur Zeit

Einleitung

Im Zeichen einer angespannten Finanzlage der Gemeinden führt die verstärkte Anlegung von neuen Wohngebieten zu einer besonderen Belastung der Gemeinden. Der durch neue Siedlungen ausgelöste starke Bevölkerungszuwachs zwingt die Kommunen, in kurzer Zeit die für die neuen Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen herzustellen. Wegen der ständig steigenden Grundstücks- und Baukosten suchen die Gemeinden gerade in diesem Bereich Mittel und Wege, ihre Lasten zu vermindern.

Einen entsprechenden Weg glauben die Gemeinden dadurch gefunden zu haben, daß sie seit geraumer Zeit die Erteilung ihres Einvernehmens zur Baugenehmigung (§ 36 Abs. 1 S. 1 BBauG) oder die Aufstellung von Bebauungsplänen für neu zu erschließende Gebiete davon abhängig machen, daß sich die Bauwilligen oder Bauträger vertraglich zur Zahlung eines sogenannten Kulturbeitrages oder eines Folgelastenbeitrages bereit erklären. Derartige Leistungen sollen wenigstens teilweise die Folgelasten neuer Siedlungen abdecken.

Seit kurzer Zeit hat der schleswig-holsteinische Gesetzgeber den Gemeinden einen gesetzlichen Weg eröffnet, Folgelasten neuer Baugebiete auf die Bauherren abzuwälzen. Am 1.4.1970 ist in Schleswig-Holstein ein neues Kommunalabgabengesetz in Kraft getreten,das in § 9 den Problemkreis Folgelasten regelt. Danach können die Gemeinden von den Bauherren Abgaben zur Deckung der Aufwendungen erheben, die durch eine Neuordnung der Gemeinde- und Schulverhältnisse oder sozialer Einrichtungen infolge von Baumaßnahmen erforderlich werden.

Aufgabe dieser Arbeit soll es sein, die Relevanz des Komplexes " Folgelasten " aufzuzeigen und die rechtlichen Probleme der Abwälzung von Folgelasten auf vertraglicher und auf gesetzlicher Grundlage zu untersuchen.

Erster Teil

Begriffliche und historische Grundlagen

Erster Abschnitt

Begriff

A) Folgeeinrichtungen

Bauvorhaben in einer gewissen Größenordnung erfordern wegen des durch den Bevölkerungszuwachs hervorgerufenen Mehrbedarfs zusätzliche der Allgemeinheit dienende Einrichtungen und Anlagen. Der Anschluß an das öffentliche Straßennetz, an die Versorgungsleitungen, an die Kanalisation usw. gehört bei Neubauten heute schon zur Selbstverständlichkeit. Die Neubürger erwarten jedoch, daß ihnen weitere Einrichtungen und Anlagen zur Verfügung gestellt werden oder daß die vorhandenen dem gestiegenen Bedarf angepaßt werden.

I) Folgeeinrichtungen von Wohngebieten im weiteren Sinne

Diese Einrichtungen, die man als Folgeeinrichtungen von Wohngebieten bezeichnen kann [1], lassen sich nach § 3 der Verordnung über die Förderung von Gemeinschaftsanlagen, Folgeeinrichtungen und Aufschließungsmaßnahmen im Bergarbeiterwohnungsbau vom 18. 7. 1955 [2] wie folgt umschreiben:

> " Folgeeinrichtungen sind öffentliche und diesen gleichzuachtende bauliche Anlagen, die infolge der Errichtung einer größeren Anzahl von zusammenhängenden, neugeschaffenen Wohnungen erforderlich sind, um die bildungsmäßige, seelsorgerische, gesundheitliche, soziale und verwaltungs-

1) Aeckerle, Verwaltungspraxis 1967, 234
2) BGBl. I S. 456

mäßige Betreuung zu gewährleisten. Dazu gehören z.B. Schulen, Kindertagesstätten, Kirchen und Krankenhäuser." 1)

Diese Folgeeinrichtungen von Wohngebieten im weiteren Sinne sind gemeint, wenn im Zusammenhang mit dem Wohnungsbau von "Folgemaßnahmen" 2), "Infrastrukturmaßnahmen" 3) oder ähnlichem 4) die Rede ist.

Diese weite Umschreibung der Folgeeinrichtungen von Wohngebieten umfaßt auch die sogenannten Einrichtungen höherer Ordnung 5), wie z.B. Amtsgerichte, Finanzämter, Arbeitsämter, Kreissparkassen, Postämter. Das Problem der Abwälzung von Investitionskosten stellt sich jedoch nur für diejenigen Einrichtungen und Anlagen, die von den Gemeinden im Rahmen ihrer Allzuständigkeit für die Daseinsvorsorge ihrer Einwohner errichtet werden. Aus der folgenden Betrachtung können daher alle Einrichtungen ausscheiden, die nicht zu den kommunalen Folgeeinrichtungen gehören . 6)

---

1) Ähnlich § 8 Abs. 3 der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen i.d.F. vom 24.11.1969 (BGBl. III Nr. 2330-8-2); vgl. auch Art. 3 § 4 der Verordnung zur vorstädtischen Kleinsiedlung und Bereitstellung von Kleingärten vom 23. 12. 1931 i.d.F. vom 15. 1. 1937 (RGBl. I S. 17)
2) Heuser, Der Landkreis 1966, 76.
3) Schulz, GWW 1970, 211.
4) Vgl. die Angaben bei Muthesius, S. 5 ff.
5) Muthesius, S. 11.
6) Unberücksichtigt bleiben insbesondere alle regionalen Einrichtungen, die keine unmittelbare Beziehung zu einer neuen Siedlung haben. Bei ihnen ist die als Rechtfertigung geforderte Kausalbeziehung zwischen Neubauvorhaben und bestimmten Einrichtungen überdies sehr zweifelhaft. Derartige Einrichtungen werden wegen des gestiegenen Bedarfs der Allgemeinheit erbaut oder erweitert, so daß es nicht angeht, die dafür notwendigen Kosten einer bestimmten Gruppe der Bürger aufzuerlegen. Vgl. Bielenberg, DVBl. 1967, 256.

II) Kommunale Folgeeinrichtungen

Der sich aus der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) ergebende Grundsatz der Allzuständigkeit [1] erlaubt den Gemeinden, alle Einrichtungen und Maßnahmen, die das Wohl und die Interessen ihrer Einwohner in wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher, kultureller und verwaltungsmäßiger Beziehung fördern können, zu schaffen und zu treffen. [2] Die in diesem Bereich durch Neubautätigkeit veranlaßten gemeindlichen Folgeeinrichtungen lassen sich in zwei Gruppen unterteilen.

a) Erschließungsanlagen

Der eine Komplex umfaßt die Erschließungsanlagen im weiteren Sinne, also alle örtlichen Maßnahmen und Vorhaben, die durchzuführen sind, um die für eine bauliche oder sonstige Nutzung vorgesehenen Grundstücke für diese Nutzung vorzubereiten. [3] Erfaßt sind damit sowohl die Erschließungsanlagen des Bundesbaugesetzes im beitragsrechtlichen Sinn (§ 127 Abs. 2 BBauG) als auch die weiteren Erschließungsanlagen des § 127 Abs. 4 BBauG. Zu den Erschließungsanlagen und -einrichtungen im weiteren Sinne gehören somit die örtlichen öffentlichen Straßen, Wege und Plätze einschließlich der Kraftfahrzeugparkplätze, die örtlichen öffentlichen Grünanlagen bzw. -flächen sowie die örtlichen Anlagen und Einrichtungen für die Wasser-, Elektrizitäts- und Gasversorgung (Versorgungseinrichtungen) und für die Beseitigung der Abwässer und festen Abfallstoffe (Entsorgungseinrichtungen) . [4]

---

1) Vgl. dazu Gönnenwein, S. 28.
2) Gönnenwein, S. 37.
3) Schrödter, § 123 Rdn. 2; Brügelmann in Kohlhammer-Kommentar, Einf. II vor Abschnitt VI.
4) Bielenberg, DVBl. 1967, 255; Halstenberg, S. 100; Schulz, GWW 1970, 211.

Die Investitions- und Betriebskosten für diese Einrichtungen und Anlagen stellen für die gemeindlichen Haushalte keine schwerwiegende Belastung dar. Die einschlägigen gesetzlichen Regelungen bieten den Gemeinden die Möglichkeit, die ihnen entstehenden finanziellen Lasten größtenteils abzuwälzen.

Die Kosten der nach § 127 Abs. 2 BBauG beitragsfähigen Erschließungsanlagen - nämlich die öffentlichen zum Ausbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze, Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete (d.h. öffentliche Straßen, Wege und Plätze, die selbst nicht zum Ausbau bestimmt, aber zur Erschließung der Baugebiete notwendig sind), Parkflächen und Grünanlagen, soweit sie Bestandteil der genannten Verkehrsanlagen oder nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendig sind [1] - können von den Gemeinden bis zu 90 % [2] auf die Grundstückseigentümer umgelegt werden (§ 129 Abs. 1 S. 3 BBauG), indem diese nach den Vorschriften der §§ 127 ff BBauG Erschließungsbeiträge erheben. Eine Regelung hinsichtlich der Abwälzung der Kosten für die weiteren Erschließungsanlagen findet sich dagegen nicht im Bundesbaugesetz; nach § 127 Abs. 4 BBauG bleibt das Recht, Abgaben für Anlagen zu erheben, die nicht Erschließungsanlagen i.S.d. § 127 Abs. 2 BBauG sind, unberührt. Für die Versorgungs- und

---

1) Bielenberg, DVBl. 1967, 255.

2) 10 % der Kosten müssen die Gemeinden aus ihren allgemeinen Einnahmen selbst finanzieren. Dies gilt nach der Rechtsprechung des BVerwG auch dann, wenn sie die Erschließung durch Vertrag auf einen Dritten übertragen haben; vgl. BVerwG E 32, 37; a.A. aber z.B. Mutius, DVBl. 1970, 49 ff.

Entsorgungseinrichtungen wird insoweit auf das Landesrecht verwiesen.

Das Landesrecht - d.h. konkret die Kommunalabgabengesetze der Länder [1] - gibt den Gemeinden die Möglichkeit, durch die Erhebung von Beiträgen und Gebühren die Herstellungs- und Betriebskosten derartiger Anlagen auf die Grundstückseigentümer umzulegen.

b) Folgeeinrichtungen im engeren Sinne

Anders verhält es sich mit dem nicht unter den Erschließungsbegriff im weiteren Sinne fallenden zweiten Komplex der durch neue Wohngebiete veranlaßten kommunalen Einrichtungen, wie Schulen, Kindergärten, Freizeitheimen, Schwimmbädern, Sportanlagen, Krankenhäusern, Feuerlöscheinrichtungen, Friedhöfen, Verwaltungsgebäuden usw. Die Gemeinden können für diese Anlagen und Einrichtungen, die man zur Unterscheidung von den Erschließungsanlagen als Folgeeinrichtungen im engeren Sinne bezeichnen kann [2], keine Erschließungsbeiträge nach den §§ 127 ff BBauG erheben. Auch ist es den Gemeinden nicht möglich, die Investitionskosten über die Erhebung von Gebühren und Beiträgen nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder zu decken. [3] Lediglich für Schleswig-Holstein findet sich in § 9 des Kommunalabgabengesetzes [4] eine Spezialregelung, die es den Gemeinden erlaubt, Abgaben für die Errichtung dieser Folgeeinrichtungen

---

1) Vgl. z.B. §§ 5 - 8 Nds.KAG (GVBl. Nds. 1973 , S. 41 ff.)
2) Muthesius, S. 22. Wenn im folgenden von Folgeeinrichtungen gesprochen wird, so sind damit die Folgeeinrichtungen im engeren Sinne gemeint.
3) Zu den Einzelheiten s. unten Vierter Teil, Erster Abschnitt, B, II (S.158 ff.) und Zweiter Abschnitt, A (S. 207 ff.)
4) Vom 10.3.1970 (GVBl.-Schl.-H. S. 44)

zu erheben. [1]

B) Kommunale Folgelasten

Die Finanzierung der Aufwendungen für die Herstellung der Folgeeinrichtungen (kommunale Folgelasten) stellt sich für die Gemeinden daher als dringendes Problem dar. Dabei sind verschiedene Wege beschritten worden, diese kommunalen Folgelasten auf die Bauherren abzuwälzen.

In Rechtsprechung und Literatur hat sich für die durch Neubauten veranlaßten Aufwendungen für gemeindliche Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten usw. (Folgeeinrichtungen) bisher keine einheitliche Terminologie gebildet. [2] So wird von Erschließungsfolgekosten [3], Nachfolgelasten [4], Folgelasten [5],

---

1) Näheres s. unten Vierter Teil, Erster Abschnitt
2) Zum Teil werden Begriffe wie kommunale Folgelasten auch in einem weiteren Sinne verwendet, so daß darunter Aufwendungen für sämtliche kommunale Folgeeinrichtungen (einschließlich Erschließungseinrichtungen) fallen. Vgl. z.B. Asam, BayVBl 1967, 186.
3) Schulz, GWW 1970, 211.
4) Z.B. Degmair, KStZ 1965, 169; Schuegraf, BayVBl 1965, 334; Koch, BayVBl 1965, 296; Bouska, BayBgm 1969, 90; Oestreicher, Schriftreihe der Deba 1969, 18; Grunewald, Schriftreihe der Deba 1969, 44; Abreß, Schriftreihe der Deba 1969, 30; Hillermeier, BayBgm 1970, 154; Wachsmuth, S. 8; OLG München vom 31.10.1968, BayVBl 1969, 183.
5) Z.B. Hucko, KStZ 1964, 176; Suckow, KStZ 1964, 153; Asam, BayVBl 1967, 186; Schatz, BayVBl 1967, 379; Bogner-Stich KJb Rh.-Pf. 1968, 98; Otto, GWW 1970, 49; Schneider, GWW 1970, 207; Bauernfeind, Die Gde 1971, 14; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 127 Rdn. 26; Heitzer-Oestreicher, vor § 123 Anm. III.

Folgekosten [1] und Gemeindeveränderungskosten [2] gesprochen. Da der Begriff "kommunale Folgelasten" hierfür sehr plastisch ist und zudem schon vielfach gebraucht wird, soll er im folgenden allein verwendet werden.

---

1) Heuser, Der Landkreis 1966, 76; Cholewa, Die Gde. 1963, 142; Jung, BuG 1967, 85; Röskau, KStZ 1969, 192.
2) Cholewa, Die Gde. 1963, 143 Fußn. 11.

Zweiter Abschnitt

Grundzüge der Entwicklung: Ansiedlungsrecht und Ansiedlungsleistungen in Preußen

Bereits in Preußen wurden die Probleme, die durch die Folgelasten für die Gemeinden entstehen, recht früh erkannt.

Das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794 ging von dem unbeschränkten Recht des Eigentümers, sein Land zu bebauen, aus. So bestimmte § 65 II 8 ALR, daß in der Regel jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder seine Gebäude zu verändern wohl befugt ist. Die Ansiedlungsfreiheit [1] war nur durch die rein baupolizeilichen Vorschriften der §§ 66 - 81 II 8 ALR beschränkt.

Nach der Niederwerfung Preußens durch Napoleon wurde die Möglichkeit, neue Ansiedlungen zu gründen, zudem durch das Edikt betreffend den erleichterten Besitz und freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner vom 8.10.1807 [2] und das Edikt zur Beförderung der Landeskultur vom 14.9.1811 [3] beträchtlich erweitert. Abweichend von dem bisherigen Rechtszustand erhielt der Grundstückseigentümer eine unbeschränkte Parzellierungsfreiheit. Die auf dem Grundstück ruhenden Staatsabgaben und Lasten sollten niemals ein Hindernis für dessen Teilung sein. [4]

---

1) Unter Ansiedlung wird die Errichtung einer neuen Wohnstätte verstanden. Vgl. Helldorf, S. 1; Hermes in Stengel-Fleischmann, Stichwort: Ansiedlung.
2) GS. S. 170.
3) GS. S. 300.
4) Watzlawik, S. 8.

Dieser für die Grundstückseigentümer äußerst liberale Rechtszustand wurde mit dem Gesetz betreffend die Zertheilung von Grundstücken und die Gründung neuer Ansiedlungen in den sechs östlichen Provinzen mit Ausschluß von Neuvorpommern vom 3.1.1845 [1] wieder beseitigt. Durch das neue Gesetz, dessen Vorschriften durch die Gesetze vom 24.2.1850 [2] und vom 24.5.1853 [3] ergänzt wurden, wurde die Anlegung neuer Siedlungen erheblich erschwert. Den Grund für die radikale Kehrtwendung in der Ansiedlungsgesetzgebung Preußens erhellt die Einführung des Gesetzes vom 3.1.1845. Danach sollten durch das neue Gesetz die Übelstände beseitigt werden, welche aus der Zerstückelung von Grundstücken und aus der Gründung neuer Ansiedlungen ohne gleichzeitige Regulierung der Abgaben und Kommunalverhältnisse entstehen. [4] Der preußische Gesetzgeber hatte es versäumt, in die Gesetze von 1807 und 1811 entsprechende Regelungen aufzunehmen. [5]

Dies wurde nun in den neuen Gesetzen nachgeholt. Die §§ 25 ff. des Gesetzes von 1845, § 2 des Gesetzes von 1850 und die §§ 11 ff. des Gesetzes von 1853 enthielten erstmals Bestimmungen über die Kostentragungspflicht bei Änderung der Gemeindeverhältnisse infolge Gründung neuer Ansiedlungen. Danach mußte die Regulierung der öffentlichen Lasten und der sonstigen öffentlich-rechtlichen Verhältnisse, welche aus der Gründung neuer Ansiedlungen in Beziehung auf die Gerichts- und Polizeiobrigkeit, den Gemeinde-, Kirchen- und Schulverband und andere dergleichen Ver-

---

1) GS. S. 25.
2) GS. S. 68.
3) GS. S. 241.
4) Vgl. dazu v. Kamptz, Einleitung S. 4.
5) Watzlawik, S. 9.

bände entspringen, der Aushändigung des Baukonsenses vorangehen. Die neuen Ansiedler hatten, wenn durch ihr Hinzukommen dem Gemeinde-, Kirchen-, Schul- oder sonstigem Verbande besondere Unkosten oder Lasten entstanden, auch diese zu tragen. [1] Hinzu kamen Vorschriften, die die Versagung der Ansiedlungsgenehmigung aus persönlichen Gründen rechtfertigen konnten. [2]

Diese Bestimmungen erschwerten, wie zu erwarten war, die gesamte Siedlungstätigkeit, so daß, nicht nur die für das Gemeinwohl nachteiligen, sondern auch die erwünschten und nützlichen Ansiedlungen "kleiner Leute" in vielen Fällen unterblieben. [3] Daher war der Erlaß des Gesetzes über die Freizügigkeit vom 1.11.1867 [4], mit dessen Vorschriften die Bestimmungen des Ansiedlungsrechts über die persönlichen Versagungsgründe für eine Ansiedlungsgenehmigung nicht zu vereinbaren waren, ein willkommener Anlaß für die Reform des Gesetzes von 1845.

Mit dem Gesetz betreffend die Verteilung der öffentlichen Lasten bei Grundstücksteilungen und die Gründung neuer Ansiedlungen usw. vom 25.8.1876 [5]

---

1) Vgl. dazu v. Kamptz, Einleitung S. 7.
2) Hiermit wurde der Grundstein für die preußische Kolonialpolitik gelegt, die gewissen Auswirkungen der Stein-Hardenbergschen Gesetzgebung entgegenwirken sollte. In seiner Zielsetzung war das Gesetz von 1845 ein siedlungspolitisches Gesetz, das die Ansiedlung des polnischen Bevölkerungsteils in den Ostprovinzen erschweren sollte, um die Ausbreitung deutschen Volkstums in diesen Landesteilen zu fördern. Vgl. Hermes in Stengel-Fleischmann, Stichwort: Ansiedlung; Peltzer in Stengel-Fleischmann, Stichwort: Ansiedlungen (Posen und Westpreußen); ferner das Gesetz betreffend die Beförderung deutscher Ansiedlungen usw. vom 26.4.1868 (GS. S. 131)
3) v. Kamptz, Einleitung S. 7/8.
4) BGBl. S. 55.
5) GS. S. 405.

besann sich der preußische Gesetzgeber wieder auf die liberalen Grundsätze der Edikte von 1807 und 1811 und erkannte ein Recht auf Ansiedlung im Prinzip an. [1] Die überflüssigen und schädlichen Beschränkungen der Ansiedlungsfreiheit, insbesondere die aus persönlichen Gründen, wurden beseitigt; das Recht auf Ansiedlung wurde nur insoweit eingeschränkt, als der gesetzlich begründete Anspruch anderer berechtigter Interessen auf staatlichen Schutz dies erforderte. [2]

Nach § 13 Abs. 1 bedurfte nur derjenige einer von der Ortspolizei auszustellenden Ansiedlungsgenehmigung, der außerhalb einer im Zusammenhang bebauten Ortschaft eine Wohnstätte errichten wollte. Voraussetzung für die Erteilung einer Ansiedlungsgenehmigung war normalerweise lediglich die Zugänglichkeit des Bauplatzes durch einen jederzeit offenen Weg.

Für den Bereich der Folgelasten unterschied das Gesetz zwischen Einzelansiedlung und Kolonie. Gemäß § 18 mußte derjenige, der eine Kolonie gründen wollte, einen Plan vorlegen und darin nachweisen, in welcher Art und Weise die Gemeinde-, Kirchen- und Schulverhältnisse geordnet werden sollten. Die Genehmigung für die Anlegung einer

---

1) Vgl. Petersen, Einleitung S. 5.
2) v. Kamptz, zu § 13 S. 32; Petersen, Einleitung S. 5.
3) Das Motiv des preußischen Gesetzgebers für die differenzierte Behandlung von Einzelansiedlung und Kolonie war die Überlegung, daß einzelne Ansiedlungen im Gegensatz zu einer massierten Bebauung in Form von Siedlungen keine erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Gemeinden haben, weil sich die geringe Zahl von Neubürgern zwanglos und ohne Einfluß auf die bestehenden Kommunalverhältnisse eingliedern läßt. Vgl. die Ausführungen des Ministers für landwirtschaftliche Angelegenheiten bei der ersten Lesung des Gesetzes (abgedruckt bei v. Kamptz, § 18 Anm. 2b).

Kolonie konnte außer aus den für die Einzelansiedlung geltenden Gründen nach § 19 auch dann versagt werden, wenn und so lange die Gemeinde-, Kirchen- und Schulverhältnisse nicht dem öffentlichen Interesse und den bestehenden gesetzlichen und statutarischen Bestimmungen gemäß geordnet waren.

Wenn sich das Gesetz von 1876 insgesamt als praktikabel und sachgerecht erwies, so zeigten sich doch im Laufe der Zeit auch gewisse Mängel. Die Verpflichtung des Unternehmers, in einem Plan nachzuweisen, wie die Kommunalverhältnisse der Kolonie geordnet werden sollten, führte nicht selten dazu, daß die Anlegung von nützlichen Kolonien letzlich doch unterblieb. Um den vorgeschriebenen Plan fertigen zu können, mußte der Unternehmer bei den beteiligten Gemeinde-, Kirchen- und Schulverbände in Erfahrung bringen, welche Vorstellungen diese von der Regelung der betreffenden Verhältnisse hatten. Diese Verhandlungen zogen sich oftmals über Jahre hin, nicht selten wurden von den beteiligten Verbänden unberechtigt hohe Ansprüche gestellt. Die betroffenen Unternehmer nahmen deshalb in vielen Fällen gänzlich von ihrem Vorhaben Abstand. [1] Außerdem vermochte das Gesetz von 1876 die Gründung von Siedlungen, die wegen fehlender öffentlicher Einrichtungen nicht lebensfähig waren, nicht zu verhindern. [2] Einmal bestand die Schwierigkeit, den Begriff Kolonie ausreichend genau zu umschreiben. [3]

---

1) Vgl. die Begründung des Gesetzes von 1904 (abgedruckt bei Petersen, § 17 Anm. 1)
2) Petersen, Einleitung S. 8.
3) In der Begründung des Gesetzes von 1876 wird die Kolonie " als eine größere Zahl von Ansiedlungen im räumlichen Zusammenhang" bezeichnet. Vgl. dazu Petersen, § 13 Anm. 1.

Außerdem gelang es den Siedlungsunternehmern häufig, das Gesetz dadurch zu umgehen, daß sie größere Grundstücke nach und nach parzellierten und die Parzellen einzeln verkauften, ohne die Genehmigung für die Gründung einer Kolonie beantragt zu haben. Die Ansiedlungsgenehmigungen, die die jeweiligen Käufer beantragten, konnten nicht versagt werden, weil nach der gesetzlichen Regelung bei der Einzelansiedlung die Änderung der Kommunalverhältnisse nicht zur Verweigerung der Genehmigung berechtigte. Infolgedessen entstanden Siedlungen, in denen die notwendigsten öffentlichen Einrichtungen und Anlagen fehlten. Mangels einer Anspruchsnorm konnte der Unternehmer wegen der durch die Neubauten hervorgerufenen kommunalen Folgelasten nicht in Anspruch genommen werden. [1]

Aus diesen Gründen wurde im Laufe der Zeit von vielen Seiten eine Änderung des Gesetzes von 1876 verlangt. Dem schloß sich das preußische Abgeordnetenhaus in gleichlautenden Beschlüssen vom 22. 8. 1899 und vom 16. 3. 1900 an, in denen die königliche Staatsregierung aufgefordert wurde, eine Revision des Gesetzes herbeizuführen. [2] Die Regierung entsprach dieser Anregung und legte dem Abgeordnetenhaus einen den zweiten Abschnitt des Gesetzes von 1876 abändernden Gesetzesentwurf vor. Aus diesem ging das Gesetz betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Ostpreußen, Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und Westfalen v. 10.8.1904 [3] (PrAnsG) hervor.

---

1) Petersen, § 13 Anm. 1.
2) Vgl. Petersen, Einleitung S. 8.
3) GS. S. 227.

In seinen wesentlichen Grundzügen stimmte es mit dem Gesetz von 1876 überein. Aus Gründen der Praktikabilität wurden jedoch einige bedeutsame Änderungen vorgenommen.[1] So wurde die Unterscheidung zwischen Einzelansiedlung und Kolonie aufgegeben. Damit wurde jede Ansiedlung im Außenbereich der Prüfung unterworfen, ob durch die geplante Gründung der neuen Wohnstätte eine Änderung oder Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Verhältnisse zu erwarten sei. Die Feststellung und Festsetzung der besonderen Leistungen wegen Änderung der öffentlich-rechtlichen Verhältnisse wurde der Baugenehmigungsbehörde (dem Kreisausschuß, in Stadtkreisen der Ortspolizeibehörde) übertragen. Durch einen § 17a wurde die Verpflichtung des Bauherrn, die durch die Ansiedlung verursachten Folgelasten zu tragen, insofern erweitert, als auch die Schaffung sonstiger Anlagen, die das öffentliche Interesse bei der Neugründung von Wohnstätten erfordert [2], vor Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung sichergestellt werden kann. Die Festsetzung einer Ansiedlungsleistung war nach der gesetzlichen Regelung nur möglich, wenn die Ansiedlung die Ursache für eine Änderung oder Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Verhältnisse war. [3]

Im einzelnen haben die den Komplex Folgelasten regelnden Vorschriften folgenden Wortlaut:

---

1) Vgl. zum folgenden Petersen, Einleitung S. 9 ff.
2) Damit sind Entwässerungsgräben, Verbindungswege zu Nachbargemeinden, gemeinwirtschaftliche Einrichtungen (Kies-, Lehm- und Sandgruben), Wasserleitungen usw. gemeint; vgl. Petersen, § 17 Anm. 1.
3) Wiethaup, BuG 1956, 47; Cholewa, Die Gde. 1963, 144; Muthesius, S. 30.

§ 17: Ist anzunehmen, daß infolge der Ansiedlung eine Änderung oder Neuordnung der Gemeinde-, Kirchen oder Schulverhältnisse erforderlich wird, so sind die beteiligten Gemeinde- (Guts-)Vorsteher und die Vorsteher der beteiligten Kirchen- und Schulgemeinden (Schulverbände, Schulsozietäten usw.) von dem Antrage mit dem Eröffnen in Kenntnis zu setzen, daß sie binnen einer Ausschlußfrist von einundzwanzig Tagen bei der Genehmigungsbehörde die Festsetzung besonderer Leistungen des Antragstellers für den Zweck dieser Änderung oder Neuordnung beantragen können.
Erachtet die Genehmigungsbehörde eine solche Leistung für erforderlich, so hat sie diese in dem Bescheide festzusetzen oder ihre Festsetzung einem weiteren Bescheide vorzubehalten. Sie ist hierbei an die etwa gestellten Anträge nicht gebunden.
Die Ansiedlungsgenehmigung kann von dem Nachweise, daß die Leistung erfüllt ist oder von der Bestellung einer Sicherheit, die für die Erfüllung haftet, abhängig gemacht werden.
Macht der Antragsteller von der Ansiedlungsgenehmigung Gebrauch, so ist er zu den Leistungen verpflichtet.

§ 17a: Sind für die Ansiedlung im öffentlichen Interesse Anlagen erforderlich, so kann die Ansiedlungsgenehmigung versagt werden, solange der Antragsteller nicht diese Anlagen nach Umfang und Art ihrer Ausführung, gegebenenfalls unter Beifügung einer Zeichnung darlegt und nachweist, daß die zu ihrer ordnungsmäßigen Ausführung nötigen Mittel vorhanden sind, und daß ihre künftige Unterhaltung dem öffentlichen Interesse entsprechend geregelt ist.
In dem Bescheid sind die dem Antragsteller zu diesem Zweck aufzuerlegenden Leistungen festzusetzen.
Bei Anlagen, die im Landeskulturinteresse erforderlich sind, ist in geeigneten Fällen vor Erteilung des Bescheids die Auseinandersetzungsbehörde gutachtlich zu hören.
Die Ansiedlungsgenehmigung kann von der Bestellung einer Sicherheit, die für die Erfüllung der Leistungen des Antragstellers haftet, abhängig gemacht werden.

Macht der Antragsteller von der Ansiedlungsgenehmigung Gebrauch, so ist er zu diesen Leistungen verpflichtet.

Der Geltungsbereich des Preußischen Ansiedlungsgesetzes von 1904 wurde durch das Gesetz vom 18. 12. 1923 [1] auf die Rheinprovinz und durch das Gesetz vom 23. 5. 1930 [2], das zugleich Berlin von der Geltung des Gesetzes ausnahm, auf die Provinzen Schleswig-Holstein, Hannover und Hessen-Nassau ausgedehnt. [3]

Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes galt das Preußische Ansiedlungsgesetz zunächst in den ehemals preußischen Gebieten fort. [4] Im Laufe der Zeit wurde es jedoch durch die neuere Siedlungs- und Baugesetzgebung in Bund und Ländern in seinem wesentlichen Inhalt überholt. Bereits 1955 wurde das Preußische Ansiedlungsgesetz im Saarland [5] und 1957 in Hessen [6] aufgehoben.

Nach dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes vom 23.6.1960 [7] wurden in der Rechtsprechung und Literatur vereinzelt Stimmen laut, die die Fortgeltung des Preußischen Ansiedlungsgesetzes verneinten, da § 35 BBauG eine abschließende Regelung der Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich enthalte und deshalb für ein besonderes Ansiedlungs-Genehmigungsverfahren nach § 13 PrAnsG

---

1) GS. S. 555.
2) GS. S. 99.
3) Eine mit dem PrAnsG materiell-rechtlich übereinstimmende Regelung der kommunalen Folgelasten wurde in § 1 des Reichssiedlungsgesetzes vom 1. 3. 1923 (GS. S. 49) aufgenommen.
4) Vgl. BVerwG vom 14. 11. 1957, Buchholz 406. 18, Ehem. Preußen, § 17 AnsG, Nr. 1.
5) § 135 Nr. 11a des Baugesetzes vom 19.7.1955 (ABl. Saarl., S. 1159)
6) § 87 Abs. 1 Nr. 2 der Bauordnung vom 6.7.1957 (GVBl. Hess., S. 101)
7) BGBl. I S. 341.

kein Raum mehr sei. [1] Die h.M. [2] ging jedoch davon aus, daß das Preußische Ansiedlungsgesetz - zumindest soweit es den Bereich der Folgelasten in §§ 17, 17a betrifft - durch das Bundesbaugesetz nicht aufgehoben worden sei und als Rechtsgrundlage für die Erhebung von Ansiedlungsleistungen fortgelte. Als Begründung wurde angeführt, daß das Preußische Ansiedlungsgesetz im Aufhebungskatalog des § 186 Abs. 1 BBauG nicht aufgeführt sei und zudem einen anderen gesetzlichen Zweck verfolge als das Bundesbaugesetz.

Dennoch wurde es kurz nach Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes im Jahre 1961 in Rheinland-Pfalz[3] und 1962 in Nordrhein-Westfalen [4] aufgehoben. Niedersachsen folgte diesem Beispiel mit dem Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen vom 24. 5. 1966 [5], das das Preußische Ansiedlungsgesetz mit Wirkung vom 1.5.1968 außer Kraft setzte.

Das Motiv der Landesgesetzgeber für die Aufhebung des Preußischen Ansiedlungsgesetzes - war neben der bereits angesprochenen neuen Baugesetzgebung -

---

1) VG Gelsenkirchen, vom 2.8.1961, ZMR 1962, 60; Jacob, RdL 1961, 120; Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 69.
2) OVG Koblenz vom 13.4.1961, BBauBl 1961, 662; OVG Lüneburg vom 12.11.1964, Die Gde. 1965, 282; BVerwG vom 14.5.1969, GWW 1969, 375; Clasen, DÖV 1962, 130; Franzen, Schl.-H.Anz 1961, 254; Cholewa, Die Gde. 1963, 144; Suckow, KStZ 1964, 153; Finkler, Die Nds. Gde. 1964, 19; Degmair, KStZ 1965, 170= Der Landkreis 1965, 75; Bull, JR 1965, 340.
3) § 100 Abs. 1 Nr. 11, 12 der Landesbauordnung vom 15.11.1961 (GVBl. Rh.-Pf. S. 229)
4) § 108 Abs. 1 Nr. 15 der Landesbauordnung vom 25.6.1962 (GVBl. N.-W. S. 373).
5) GVBl. Nds. S. 109.

das Bestreben, die fehlende Rechtseinheit in den einzelnen Bundesländern, in denen das Preußische Ansiedlungsgesetz nur in den ehemals preußischen Landesteilen galt, wiederherzustellen. [1]

In Niedersachsen wurde die Aufhebung des Preußischen Ansiedlungsgesetzes in dem Entwurf des Aufhebungsgesetzes [2] wie folgt begründet:

> " Die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen des Preuß. Ansiedlungsgesetzes vom 10.8.1904 sind längst entfallen; es hat in seiner Gesamtheit angesichts der fortgeschrittenen Siedlungs- und Baugesetzgebung keine praktische Bedeutung mehr. Lediglich sein § 17 wird gelegentlich in den früher preußischen Teilen des Landes Niedersachsen angewandt. ... Für eine solche den sozialen Wohnungsbau und die Siedlung verzögernde und behindernde Sonderabgabe ist kein Anlaß mehr. "

Seit dem 1.5.1968 bot das Preußische Ansiedlungsgesetz daher nur noch in Schleswig-Holstein eine Rechtsgrundlage für die Erhebung von Ansiedlungsleistungen. Der Anwendungsbereich des § 17 PrAnsG wurde zudem noch durch zwei Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.5.1969 [3] erheblich eingeschränkt. Nach den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts bietet § 17 PrAnsG mit Rücksicht auf den Gleichheitssatz keine Grundlage dafür, Ansiedlungsleistungen für kommunale Folgelasten zu erheben, die durch den mit der Ansiedlung verbundenen Bevölkerungszuwachs und nicht durch die Lage des Vorhabens im Außenbereich verursacht werden. [4]

---

1) Vgl. Franzen, Schl.-H.Anz 1961, 254 ff; Muthesius, S. 43.
2) Nds. Landtag, Drucks. V/240 vom 27.5.1964.
3) IV C 98/66 -, GWW 1969, 375 = RuS 1969, 207 = FWW 1969, 693; IV C 37/67 - , DWW 1969, 258 = FWW 1969, 696 = Schl.-H.Anz 1969, 183 = DVBl 1970, 83 m. Anm. von Mutius.
4) So bereits schon vorher Krämer, Schl.-H.Anz 1969, 112/3.

Danach ist selbst bei weiter Auslegung des § 17 PrAnsG kaum noch die Erhebung von Ansiedlungsleistungen möglich; es kommt allenfalls eine Leistung für die wegen der Außenbereichslage eines Bauvorhabens erforderliche Erweiterung des Schulbusverkehrs in Betracht [1].

Der schleswig-holsteinische Gesetzgeber hat aus dieser Rechtslage die Konsequenz gezogen und das Preußische Ansiedlungsgesetz durch das neue Kommunalabgabengesetz [2] mit Wirkung vom 1. 4. 1970 aufgehoben. Im Gegensatz zu den übrigen Bundesländern wurde in Schleswig-Holstein die Regelung über die Abwälzung der kommunalen Folgelasten jedoch nicht ersatzlos gestrichen. In das Kommunalabgabengesetz von Schleswig-Holstein wurde vielmehr mit § 9 eine Vorschrift aufgenommen, die die Gemeinden ermächtigt, von den Bauherrn Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse zu erheben.

---

1) Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 69 Fußn. 41.
2) § 23 Abs. 2 Nr. 7, 8 (GVBl. Schl.-H. 1970, S. 44).

Zweiter Teil

Die Bedeutung des Folgelastenproblems

Um einen Einblick darüber zu bekommen, welche finanziellen Belastungen für die Betroffenen, d.h. die Gemeinden [1], die Bauherren, die Mieter oder Käufer von Wohnraum, die Folgelasten darstellen, muß man sich zunächst einmal vergegenwärtigen, welche kommunalen Folgeeinrichtungen bei neuen Bauvorhaben erforderlich werden. Eine allgemeingültige Aussage darüber ist nicht möglich, weil der Bedarf an kommunalen Folgeeinrichtungen einmal von der Zahl und Größe der neugeschaffenen Wohnungen sowie von der Anzahl der "Neubürger" abhängt und zum anderen entscheidend von den Ansprüchen und Bedürfnissen der Gemeindeeinwohner, die nicht gleichbleiben, sondern sich zunehmend vergrößern, bestimmt wird [2]. Die Grenze für den Bau neuer und die Erweiterung bestehender Folgeeinrichtungen ist letztlich die finanzielle Leistungskraft der betreffenden Gemeinde.

Erster Abschnitt

Der Bedarf an wichtigen kommunalen Folgeeinrichtungen

Dennoch lassen sich gewisse Aussagen über den Bedarf

---

1) Vgl. zu dem Problem der Finanzierung von Folgelasten kommunaler Siedlungen im Gemeindehaushalt die Arbeit von Steeb, S. 11 ff.
2) Heuser, Der Landkreis 1966, 76; Abreß, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 31.

an den wichtigsten und notwendigsten kommunalen Folgeeinrichtungen machen [1]. Ausgehend von der Gesamtzahl der in einem Neubaugebiet lebenden "Neubürger" ist es möglich, Richtzahlen für zu schaffende Folgeeinrichtungen zu geben [2]:

Kommunale Schulen

Für die Bedarfsberechnung ist bei der Ermittlung der Schülerzahl von folgenden Prozentsätzen auszugehen:

Grundschule (4 Schuljahre) ca. 6,7 % der Einwohner
Hauptschule (6 Schuljahre) ca. 3,3 % der Einwohner
Realschule (6 Schuljahre) ca. 2,5 % der Einwohner
Gymnasium ca. 3,0 % derEinwohner
(Unterstufe 6 Klassen ca. 2,0 % der Einwohner)
(Oberstufe 3 Klassen ca. 1,0 % der Einwohner)

Kindergärten

Man rechnet mit etwa 20 Einwohnern auf 1 Kindergartenkind bzw. mit 50 Kindergartenkindern auf 1000 Einwohner.

Verwaltung

Es ist ca. 0,5 qm Verwaltungs-Grundstücksfläche pro Einwohner erforderlich.

Krankenhäuser

Mit etwa 10 Krankenhausbetten ist pro 1000 Einwohner zu rechnen.

Feuerwehr

Es werden für die Feuerwehr ca. 0,1 qm Grundstücksfläche pro Einwohner benötigt.

---

1) Vgl. zum folgenden Aeckerle, Verwaltungspraxis 1967, 234 f.
2) Vgl. dazu auch Schüler, S. 174 ff.; Muthesius, S. 10ff.

Altenheime

Für je 1000 Einwohner besteht ein Bedarf von ca. 7 Plätzen.

Kinderspielplätze

Es sind für Kleinstkinder bis zu 3 Jahren 0,2 qm, für die Kleinkinder von 3 bis 6 Jahren 0,5 qm und für Kinder von 7 bis 12 Jahren 0,6 qm, insgesamt also ca. 1,3 qm pro Einwohner erforderlich.

Sportanlagen

Für Sportplätze sind ca. 4 qm Fläche pro Einwohner einschließlich der notwendigen Parkplätze erforderlich.
An Turnhallenfläche rechnet man mit 0,1 qm pro Einwohner. Der Bedarf wird aber regelmäßig durch die vorhandenen Turnhallen in den Schulen gedeckt.

Freibäder

Für die Liege-, Spiel- und Parkflächen sind 1,5 qm pro Einwohner anzusetzen. Für die Beckenfläche ist 0,1 qm pro Einwohner erforderlich; als Mindestbeckengröße wird von 12,5 mal 25 Metern ausgegangen.

Friedhöfe

Für Friedhöfe wird 3 bis 5 qm Fläche je Einwohner einschließlich Grünflächen, Wege und Parkplätze benötigt.

Zweiter Abschnitt

Die Größenordnung der Folgelasten

Aus der vorstehenden Aufstellung der wichtigsten kommunalen Folgeeinrichtungen wird deutlich, daß bei schnell wachsenden Gemeinden ein großer Bedarf an

Folgeeinrichtungen besteht und daher eine große finanzielle Belastung auf die Gemeinden zukommt. Zu fast unlösbaren Problemen führt dies bei finanzschwachen Gemeinden, wenn größere Siedlungsvorhaben durchgeführt und insbesondere neue Trabantenstädte kurzfristig errichtet werden, wie es bei Großstadtrandgemeinden häufig der Fall ist. Wegen der 10-jährigen Grundsteuerbefreiung im sozialen Wohnungsbau [1] erhöht sich das Steueraufkommen der Gemeinden durch die Wohnungsneubauten nicht nennenswert, dagegen erwarten die Bewohner des Neubaugebietes, daß die notwendigen Folgeeinrichtungen von ihrer Gemeinde in kürzester Zeit geschaffen werden.

In der Fachliteratur wird hinsichtlich der Höhe der Folgelasten von sehr unterschiedlichen Beträgen ausgegangen. Heuser hat in seinem Gutachten über "kommunale Folgekosten für die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Entwicklungsgemeinden und in überlasteten Verdichtungsräumen" [2] an Kosten für die Herstellung und Unterhaltung von Folgeeinrichtungen i.w.S. Beträge zwischen 9200,-- DM und 13.500,-- DM je Einwohner errechnet. Nach Schuegraf [3] betragen die durch die Anlage neuer Wohngebiete bei den Gemeinden anfallenden Kosten 7.000,-- DM bis 14.000,--DM pro Neubürger. Muthesius [4] hat in seiner Untersuchung 9.000,-- DM bis 36.000,-- DM an Kosten für die Erstausstattung neuer Städte je Einwohner ermittelt; am Beispiel von Münster-Coerde hat er an Folgelasten eines Neubaugebietes 26.000,-- DM je Einwohner errechnet. Aeckerle [5] geht davon aus, daß

---

1) Vgl. §§ 92 ff. II. WoBauG i.d.F. v. 1.9.1965 (BGBl. I S. 1618, ber. BGBl. I S. 1858)
2) Gutachten aus dem Jahre 1964, nicht veröffentlicht, zitiert nach Asam, BayVBl 1967, 187.
3) BayVBl. 1965, 334.
4) S. 12 ff.
5) Verwaltungspraxis 1967, 236.

die für einen Siedlungsbereich notwendigen Folgeeinrichtungen i.w.S. im Durchschnitt 8 - 10.000,-- DM und bis zu 12.000,-- DM je Einwohner an Investitionskosten und zusätzlich jährlich 300,-- DM bis 400,-- DM pro Kopf an Personal- und Sachkosten erfordern.

Diese Zahlen sind nicht besonders aussagekräftig, da die angegebenen Beträge erheblich differieren und weitgehend eine Aufschlüsselung in reine Investitions- und Unterhaltungskosten sowie in abwälzbare Erschließungskosten und in die eigentlichen Folgelasten (Investitionskosten für Folgeeinrichtungen i.e.S.) fehlt. Da aber eine spezielle Untersuchung über die Höhe der Folgelasten von Neubaugebieten bisher nicht vorhanden ist, müssen diese Zahlen als Anhaltspunkte für die Größenordnung der Folgelasten ausreichen.

Ein anschauliches Beispiel für die tatsächlichen Aufwendungen der Gemeinden für Folgeeinrichtungen bietet dagegen die Siedlung Hasenbergl in München, die in den Jahren 1960 bis 1964 in fünf Bauabschnitten errichtet worden ist, wenn auch die absoluten Zahlen durch die inzwischen eingetretenen Preissteigerungen überholt sind. In der folgenden Kostenaufstellung [1] wurden nur die Mindestgrundausstattung der neuen Siedlung, die 5595 Wohnungseinheiten umfaßt, sowie allein die Herstellungs- und nicht die laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten berücksichtigt:

---

1) Aufgeführt von Abreß, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 31 f.

Von den reinen Erschließungskosten mußte die Stadt München nach Abzug der Erschließungskostenbeiträge rund 3,7 Mio DM tragen.

Die Aufwendungen für die öffentlichen Grünflächen beziffern sich auf 2,7 Mio DM

Die Folgeeinrichtungen (3 Volksschulen, davon zwei mit Kindertagesstätten, eine Volksschulerweiterung, 1 Kindertagesstätte, 1 Jugendfreizeitheim, 1 Säuglings- und Kleinkinderkrippe, Kinderspielplätze, Tummelplätze, Stadtbücherei, Verlängerung der Straßenbahnlinie, die Einrichtung von Omnibuslinien, die Aufstellung einer öffentlichen Uhr, Verkehrssignalanlagen, Straßenreinigungs- und Müllabfuhreinrichtungen, sicherheitspolizeiliche Anlagen) verursachen nach Abzug der Zuschüsse Kosten in Höhe von 25,3 Mio DM

Die Summe der der Stadt erwachsenen und verbleibenden Kosten betragen somit rund 32,0 Mio DM

Für jede Wohneinheit macht die Gesamtbelastung etwa 5.700,-- DM aus; die reinen Folgelasten betragen pro Wohneinheit etwa 4.200,-- DM und pro Einwohner der Siedlung etwa 1.300,-- DM.

Dritter Abschnitt

Die Abwälzung der kommunalen Folgelasten in der Praxis

Die hohe finanzielle Belastung der Gemeinden durch die Kosten für die Folgeeinrichtungen bei chronisch angespannter Haushaltslage war der Grund dafür, daß die Gemeinden insbesondere in den Bundesländern,

in denen das Preußische Ansiedlungsgesetz keine Gültigkeit hatte, einen Weg suchten, die durch Neubauten veranlaßten Folgelasten auf die Bauherren abzuwälzen. Als Ausweg aus der finanziellen Bedrängnis bot sich nach Auffassung der Gemeinden die vertragliche Lösung an. Die Gemeinden schließen mit Bauwilligen Verträge, wonach diese bestimmte Beträge zur Finanzierung der Folgeeinrichtungen zu zahlen haben.

Aber auch in den Bundesländern, in denen das PrAnsG eine gesetzliche Grundlage für die Abwälzung von Folgelasten mittels Erhebung von Ansiedlungsleistungen in bestimmten Fällen bot, scheuten die Gemeinden vielfach das im Gesetz vorgeschriebene etwas umständliche Verfahren und wichen ebenfalls auf Verträge aus.

Allein in Schleswig-Holstein ist mit § 9 Schl.-H.KAG eine spezielle gesetzliche Regelung geschaffen worden, die es den Gemeinden ermöglicht, durch Abgabenerhebung die Bauherren an den Kosten der Folgeeinrichtungen zu beteiligen.

A) Folgelastenvereinbarungen

Die Vereinbarungen, in denen sich Bauwillige einer Gemeinde gegenüber zur Zahlung eines sogenannten Folgelastenbeitrages [1] oder Kulturbeitrages [2] verpflichten, lassen sich als Folgelastenverträge bezeichnen [3]. Die Bereitschaft der Bauherren, be-

---

1) Z.B. Bauernfeind, Die Gde. 1971, 14.
2) Z.B. Finkler, Die Nds. Gde 1964, 15, der aber zu Recht darauf hinweist, daß der Begriff "Kulturbeitrag" zu eng ist.
3) Cholewa, § 123 Tz. 38.

stimmte Beträge zu zahlen bzw. eine entsprechende Verpflichtung einzugehen, wird dadurch gefördert, daß die Gemeinden ihnen zu Gebote stehende Druckmittel einsetzen [1]. Insbesondere bei größeren Bauvorhaben berücksichtigt die Gemeinde bei der Aufstellung eines neuen oder bei der Abänderung eines vorhandenen Bebauungsplans die Wünsche des Bauträgers nur, wenn dieser sich zur Übernahme von Folgelasten bereit erklärt [2]. In anderen Fällen macht die Gemeinde die Erklärung ihres Einvernehmens zu einer Ausnahmebewilligung oder zu einem Dispens (§ 31 BBauG) von dem Abschluß eines Folgelastenvertrages abhängig [3]. Es sind sogar Fälle bekanntgeworden, in denen Gemeinden Bauanträge bis zur befriedigenden Regelung der Folgelastenfrage nicht bearbeiteten und nicht an die Bauaufsichtsbehörde weiterleiteten [4] oder in denen sie die Aushändigung des Bauscheins, den sie im Wege der Amtshilfe für die Bauaufsichtsbehörde dem Bauherrn zustellen sollten, von der Erfüllung einer Folgelastenvereinbarung abhängig machten [5].

I) Vertragsarten

Im Laufe der Zeit entwickelten sich verschiedene Formen von Folgelastenverträgen. Im Vordergrund

---

1) Schulz, GWW 1970, 211.
2) Vgl. z.B. LG Hannover v. 20.3.1962, Nds. Rpfl. 1963, 224.
3) Vgl. Asam, BayVBl 1967, 188.
4) Vgl. o.Verf., Mein Eigenheim 1971, 93.
5) Bouska, BayBgm 1969, 92.

stehen Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Bauträgern über die Zahlung eines bestimmten Betrages zur Deckung der kommunalen Folgelasten im Rahmen eines Erschließungsvertrages (§ 123 Abs. 3 BBauG) [1]. Das erklärt sich daraus, daß Erschließungsverträge im Regelfall nur mit Wohnungsbauunternehmen und nicht mit privaten Bauherren von Einzelbauvorhaben abgeschlossen werden und jene fast immer die Wünsche der Gemeinden zu akzeptieren bereit sind, damit sie ihr Vorhaben wie geplant durchführen können. Daneben finden sich selbständige Folgelastenverträge, Spendenerklärungen [2], Verpflichtungserklärungen der Bauwilligen sowie Folgelastenvereinbarungen in notariellen Kaufverträgen, wenn aus gemeindlichem Grundbesitz Grundstücke zum Zwecke der Bebauung veräußert werden [3]. Schließlich gibt es auch Folgelastenvereinbarungen zwischen Privatleuten, in denen sich der Käufer eines Grundstücks gegenüber dem Verkäufer verpflichtet, einen bestimmten Betrag zur Deckung der kommunalen Folgelasten an die Gemeinde zu zahlen [4].

II) Vertragsmuster

Zur Illustration der zwischen Gemeinden und Bauwilligen getroffenen Folgelastenvereinbarungen sollen

---

1) Vgl. dazu Wachsmuth, S. 8 u.18. - Von 134 vom Verfasser ausgewerteten Erschließungsverträgen aus dem gesamten Bundesgebiet enthielten 15 Verträge Folgelastenvereinbarungen, in einem Vertrag wurde auf einen besonderen Folgelastenvertrag Bezug genommen.
2) Vgl. Tittel, DVBl. 1967, 39.
3) Vgl. z.B. Asam, BayVBl 1967, 188; BGH v. 20.12. 1968, DÖV 1969, 861.
4) Vgl. LG Hannover v. 1.12.1964 - 8 S 254/64 - nicht veröffentlicht; OLG München v. 31.10.1968, BayVBl 1969, 184; OVG Lüneburg v. 23.11.1970, DVBl 1972, 154.

nachfolgend verschiedene Verträge oder Vertragsteile dargestellt werden. Aus der Vielzahl der unterschiedlichen Verträge sind lediglich die typischen Vereinbarungen ausgewählt worden [1].

In einem Erschließungsvertrag zwischen der Stadt B. (Niedersachsen) und einem Bauträger vom 26.3.1968 wurde unter § 8 folgendes vereinbart:

" Beiträge zu den kommunalen Folgelasten

Dem Bauträger ist bekannt, daß die Stadt etliche Bedenken gegen die Durchführung seines Projektes hat. Auf Grund der Erfahrungen geht die Stadt davon aus, daß die Wohnungen in erster Linie von auswärtigen Interessenten bezogen werden. Der Stadt entstehen dadurch erhebliche kommunale Folgelasten, insbesondere für Erweiterung der Schulverhältnisse, die sich durch den starken Zuzug ergeben.

Unter der Voraussetzung, daß die Stadt ihre Bedenken zurückstellt und dem Bauvorhaben zustimmt, verpflichtet sich der Bauträger, für den jetzt zu errichtenden Block A und für die später noch geplanten 2 weiteren Wohnblöcke einen Betrag von 1.500,-- DM je Wohnung für kommunale Folgelasten an die Stadt zu zahlen. Für den Block A mit 33 Wohnungen sind daher zunächst 49.500,-- DM zu zahlen. Die Beiträge sind mit der Bezugsfertigkeit eines jeden Blocks fällig. "

---

1) Sämtliche Verträge sind dem Verfasser von verschiedenen Seiten teilweise im Original teilweise in Ablichtungen zur Verfügung gestellt worden. Da die Verträge überwiegend nur mit der Maßgabe der Vertraulichkeit übergeben worden sind, muß bei der Darstellung auf die genaue Angabe der Gemeinden und der Bauherren verzichtet werden.

§ 4 eines Erschließungsvertrages zwischen der Stadt S. (Niedersachsen) und zwei Siedlungsträgern vom 19.10.1965 hat folgenden Wortlaut:

" Folgelasten

Zur teilweisen Deckung der entstehenden Folgelasten, insbesondere für Schulbauvorhaben, zahlen die Siedlungsträger je Wohnungseinheit einen Betrag von 1.000,-- DM. In dem Erschließungsgebiet (§ 1) sind 411 Wohnungseinheiten geplant.
Es werden also gezahlt . . . . . 411.000,--DM."

In § 6 eines Aufschließungsvertrages vom 16.11.1962 haben die Stadt E. (Schleswig-Holstein) und eine Siedlungsbaugesellschaft sowie ein Herr S. folgendes vereinbart:

"Die Gesellschaft trägt Ansiedlungsleistungen in Höhe von 600,-- DM je Wohnungseinheit, diese Beträge sind fällig jeweils bei Bezugsfertigkeit der Wohneinheiten.
Die Stadt verzichtet jedoch auf diese Leistungen, wenn und soweit von dritter Seite Zuschüsse zu den Kosten der Schmutzwasserkanalisation und zu dem als Folgemaßnahme erforderlichen Neubau einer Volksschule Süd geleistet werden." [1)]

In einem Erschließungsvertrag vom 17.3.1965 zwischen der Stadt A. (Schleswig-Holstein) und einer "Erschließerin" findet sich in § 7 folgende Vereinbarung:

---

1) In einem Erschließungsvertrag der Stadt E. vom 27. 1. 1966 ist als Ansiedlungsleistung ein Betrag von 1.000,-- DM je Wohneinheit vereinbart worden. Der in § 6 II des Vertrages vom 16.11.1962 erklärte eventuelle Verzicht auf die Ansiedlungsleistungen fehlt in diesem Vertrag.

"4 Wochen nach der Gebrauchsabnahme der erstellten Gebäude sind von der Erschließerin oder ihrem Rechtsnachfolger folgende Ansiedlungsleistungen zu erfüllen:

a) Beiträge zur Regelung der Schulverhältnisse.
Für jede Wohneinheit ein einmaliger Schulbaubeitrag von 1.000,-- DM.

b) Gemeindebeitrag:
Für jede Wohneinheit ein einmaliger Gemeindebeitrag in Höhe von 200,-- DM.

c) Kirchenbeitrag
Für jede Wohneinheit ein einmaliger Kirchenbeitrag in Höhe der Festsetzung des Ansiedlungs- und Leistungsbescheides. 1)

Die gleichen Beträge sind nochmals zu zahlen, falls später durch Aus-, Umbau oder sonstige Planänderung weitere Wohneinheiten geschaffen werden. Die Leistungen zu a) und b) sind an die Stadt A. zu entrichten, die zu c) an die zuständige Kirchenkasse."

Die Stadt M. (Nordrhein-Westfalen) hat in Straßenbau- und Erschließungsverträgen vom 6.7.1962, 21.10.1963 und 19.3.1964 mit verschiedenen Unternehmern in dem jeweils gleichlautenden § 13 folgende Übereinkunft getroffen:

" Für die sich aus dieser Bebauung ergebende Neuordnung der schulischen Verhältnisse verpflichtet sich die Unternehmerin, der Stadt M. einen Zuschußbetrag von 300,-- DM je Wohnungseinheit zu zahlen. Der Betrag ist spätestens bis zur Rohbauabnahme der Gebäude zu zahlen." 2)

---

1) In einem Erschließungsvertrag vom 29.8.1967 wurde der Kirchenbeitrag auf 120,-- DM festgesetzt.
2) In einem weiteren Straßenbau- und Erschließungsvertrag vom 6.7.1962 wurden als Zuschußbetrag in § 14 2.000,-- DM je Wohnungseinheit vereinbart.

Die Gemeinde L. (Niedersachsen) verwendet folgendes Muster eines Folgelastenvertrages: [1]

"Vereinbarung
über die Zahlung von Ansiedlungsfolgekostenleistungen
zwischen
. . . . . .
und
der Gemeinde L., Landkreis O.

I.

Zwischen den Vertragsschließenden besteht Einigkeit über folgenden Sachverhalt:
Der Bauherr beabsichtigt, auf dem
Flurstück der Flur
ein Wohnhaus zu erstellen. Die künftigen Bewohner werden Bürger der Gemeinde werden. Sie werden die Einrichtungen der Gemeinde, wie Schulen usw. benutzen. Die Belastungen der Gemeinde, insbesondere in finanzieller Hinsicht, werden dadurch weiter steigen. Schon jetzt befindet sich die Gemeinde in einer ernsthaften Finanzkrise. Nahezu alle sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Maßnahmen sind davon betroffen und können nicht oder nur zum Teil und stets mit erheblichen Verzögerungen durchgeführt werden. Das betrifft vor allem die Schulen.
Ein Erweiterungsbau der Volksschule L. und die Errichtung einer Sporthalle bei der Mittelpunktschule F. mußten in Angriff genommen werden. Eine nochmalige Erweiterung der Mittelpunktschule in F. steht für das kommende Jahr an. Ein weiterer Ausbau der Volksschule T. muß in Erwägung gezogen werden. Mittel für Schulausstattungen und Wohnungen für Lehrkräfte fehlen. Ein weiterer Ausbau ist auch für einen Kindergarten geplant. Soziale und kulturelle Einrichtungen

---

1) Ähnlich auch der Folgelastenvertrag der Gemeinde R. (Niedersachsen) vom 9.12.1970, der jedoch die Besonderheit aufweist, daß die Zahlungspflicht entfällt, wenn Ortsansässige die Grundstücke erwerben oder bebauen.

sind noch zu schaffen. Durch die allgemeine öffentliche Finanzkrise drohen diese Mißstände noch erheblicher zu werden.

Die Gemeinde ist deshalb grundsätzlich an keinem Bauvorhaben interessiert, das mit weiteren Belastungen für sie verbunden ist.Sie ist unter diesen Umständen auch nach dem Bundesbaugesetz nicht verpflichtet, die Bautätigkeit zu fördern. Auf der anderen Seite will sich die Gemeinde den Bestrebungen nach Errichtung von Wohnbauten nicht völlig verschließen. Sie ist bereit, ihre Bedenken gegen neue Bauvorhaben dann zurückzustellen, wenn die Bauinteressenten der Gemeinde einen Teil der ihr erwachsenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lasten abnehmen. Das bedeutet, daß für jedes neue Bauvorhaben sog. Ansiedlungsfolgekostenleistungen in angemessener Höhe zu erbringen sind. Unter Berücksichtigung der Finanzlage der Gemeinde und der durch eine Durchschnittsfamilie entstehenden Lasten ist z.Zt. ein Betrag von DM 3.000,-- pro Wohneinheit erforderlich.
Die schwierige Situation der Gemeinde und die Notwendigkeit der Erhebung von Ansiedlungsfolgekostenleistungen sind dem Bauherren geschildert worden. Er hält gleichwohl an seinem Bauvorhaben fest und ist bereit einen Betrag von DM 3.000,-- pro Wohneinheit an die Gemeinde zu zahlen.

II.

Dieses vorausgeschickt, trifft die Gemeinde mit dem Bauherren folgende Vereinbarung:

1) Der Bauherr verpflichtet sich an die Gemeinde einen Betrag von DM (in Worten: zu zahlen.
2) Der Betrag ist bei Erteilung der Baugenehmigung fällig.
3) Im Falle des Verzuges ist die Schuld mit 8 % zu verzinsen.

4) Bereits mit Abschluß dieser Vereinbarung verpflichtet sich der Bauherr, die vorgenannten, bereits fälligen oder künftig fällig werdenden Ansprüche der Gemeinde durch geeignete Leistungen zu sichern. Als Sicherheiten kommen insbesondere in Betracht:
   1) Die Eintragung einer Grundschuld,
   2) die Bereitstellung einer Bankbürgschaft,
   3) die Abtretung von Forderungen,
   4) die Übereignung von Wertgegenständen.
   Die Gemeinde ist berechtigt, sich wegen ihrer Forderungen aus den Sicherheiten zu befriedigen.
5) Die Gemeinde ist verpflichtet, über die Verwertung der bei ihr auf Grund dieser Vereinbarung eingegangenen Beträge dem Bauherren auf Verlangen Rechenschaft zu erteilen. Sie hat unabhängig hiervon die Beträge als Einnahmen dem Haushaltsplan für die unter I. genannten Zwecke zuzuführen.
6) Die evtl. Kosten für den Abschluß dieser Vereinbarung und deren Durchführung trägt der Bauherr.
7) Die Nichtigkeit eines Teils dieser Vereinbarung berührt die Gültigkeit im übrigen nicht.
8) Mündliche Nebenabreden der Vertragsschließenden haben nur Gültigkeit, wenn sie von beiden Parteien schriftlich bestätigt werden.
9) Im übrigen gelten zwischen den Parteien die gesetzlichen Bestimmungen.
10) Als Gerichtsstand wird .....vereinbart.

L. , den

Gemeinde L.

Bürgermeister Gemeindedirektor"

Von der Gemeinde G. (Niedersachsen) und weiteren niedersächsischen Gemeinden wird das nachfolgende Muster eines Folgelastenvertrages zugrunde gelegt:

"Es erschien heute in der Gemeindeverwaltung G. der (die) Bauherr(in)_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _
Es wurde, nachdem Klarheit über den Verwendungszweck des auf Grund des Privatvertrages zu leistenden Folgekostenbeitrages bestand, folgender Vertrag geschlossen:

V E R T R A G

Zwischen der Gemeinde G., vertreten durch den Bürgermeister und den Gemeindedirektor,
und dem (der) Vertragsantragenden
_ _
im folgenden Bauherr(in) genannt, wird nachstehender Vertrag geschlossen:

§ 1

Der (die) Bauherr(in) _ _ _ _ _ _ _ beabsichtigt, auf dem in der Gemeinde G. befindlichen Grundstück, G., _ _ _ _ _ _ _ Flurstück _ _ _ _ _ der Flur _ _ _ _ ein _ _ _ _ _ Wohnhaus zu errichten/um- auszubauen.
Es entstehen/entsteht a) _ _ _ _ _ neue Mehrraumwohnung(en)
b) _ _ _ _ _ neue Einraumwohnung (en)

§ 2

Der (die) Bauherr(in) zahlt für jede Wohnungseinheit (Herdstelle) mit mehr als einem Raum einen Folgekostenbeitrag von _ _ _ _ _ _ _ _ DM.
Für Einraumwohnungen wird 1/3 dieses Betrages gezahlt.

§ 3

Der Gesamtbetrag in Höhe von
_ _ _ _ _ _ _ _ DM
wird nach Erteilung der Baugenehmigung an die Gemein-

dekasse G. abgeführt. Er wird von der Gemeinde zur teilweisen Deckung der Kosten, die der Gemeinde durch die notwendig werdenden Neubauten oder Erweiterungen von Schulen, Kindergärten, Sportanlagen und anderen gemeindlichen Einrichtungen infolge Anwachsens der Bevölkerung entstehen, verwandt.
Sollten innerhalb dieses Bauvorhabens weitere Wohnungen ausgebaut werden, verpflichtet sich der (die) Bauherr(in), auch für diese Wohnungen einen Folgekostenbeitrag in der jeweils festgesetzten Höhe zu entrichten.

Dieser Vertrag hat keinen Einfluß auf die Erteilung der Baugenehmigung.

G. , den _____ GEMEINDE G.

- -
Bauherr(in) Bürgermeister Gemeindedirektor "

Von der Gemeinde A. (Niedersachsen) wird für die Abwälzung der Folgelasten folgende Verpflichtungserklärung benutzt:

" V e r p f l i c h t u n g s -
e r k l ä r u n g

Durch die Erschließung des Baugebietes A.
.....
(Durchführungsplan Nr. 1 der Gemeinde A.)
werden der Gemeinde A.durch den Bevölkerungszuwachs weitere kulturelle und auch hoheitliche Aufgaben (Neubau einer Schule, Errichtung eines neuen Kindergartens usw.) auferlegt. Die sich hieraus ergebenden finanziellen Verpflichtungen kann aber die Gemeinde A. allein nicht tragen. Aus diesem Grunde verpflichtet sich die unterzeichnete Firma, für die im obigen

Baugebiet neu zu erstellenden Wohnungen einen Kulturbeitrag von

400,-- DM

je Wohnungseinheit an die Gemeinde A. zu zahlen. Als Wohnungseinheit im Sinne dieser Erklärung gelten alle Wohnungen mit mindestens 2 und mehr Zimmern. Der Kulturbeitrag ist nach Fertigstellung der jeweiligen Wohnungseinheiten - spätestens aber bei der Gebrauchsabnahme - an die Gemeinde A. zu entrichten.

Die unterzeichnete Firma erkennt hierdurch an, daß neben dem Kulturbeitrag die Anliegerbeiträge, und zwar die Straßenbaukosten und die einmalige Gebühr für den Anschluß der Grundstücke an die gemeindliche Entwässerungsanlage auf Grund der Ortssatzung der Gemeinde A., in voller Höhe zu zahlen sind.

----------, den ----------

Unterschrift und Stempel "

Die gleiche Gemeinde hat mit Datum vom 4.11.1969 folgenden Folgelastenvertrag geschlossen:

"V e r t r a g
über die Zahlung eines Folgelastenbeitrages

Zwischen dem Bauträger B.

im folgenden "Bauträger" genannt,

u n d

der Gemeinde A.
im folgenden "Gemeinde" genannt,
wird folgender Vertrag über die Zahlung eines Beitrages zu den Folgelasten bei der Bebauung eines Siedlungsgebietes im Bereich des Bebauungsplanes Nr... geschlossen.

Präambel

Der Bauträger hat Grundstücke im Gebiet des Bebauungsplanes Nr... gekauft. Der genannte Bebauungsplan soll vom Planungsverband .. als Satzung beschlossen werden. Die Verwirklichung des Bebauungsplanes gemäß dem BBauG ist der Gemeinde jedoch in absehbarer Zeit nicht möglich, weil die finanziellen Mittel sowohl für die mit der Bebauung verbundenen Folgelasten (Schulen, Kindergärten und sonstige kulturelle Einrichtungen) als auch für die erforderliche Erschließung entweder überhaupt nicht oder zum ganz überwiegenden Teil nicht zur Verfügung stehen. Der Bauträger erklärt sich im eigenen wirtschaftlichen Interesse und aus freien Stücken bereit, die nachfolgenden Verpflichtungen zu übernehmen:

§ 1

Der Bauträger beteiligt sich an den Folgekosten mit einem Betrag von 2.500,-- DM für je 75 qm fertiggestellte Nettowohnfläche. Dem Bauträger stehen ca. 55.000 qm Bauland für Wohngebäude und Läden zur Verfügung. Bei einer Ausnutzungsziffer von 1,0 können ca. 550 Wohnungseinheiten von 75 qm Nettowohnfläche gebaut werden.

§ 2

Der Betrag von 2.500,-- DM pro 75 qm Nettowohnfläche mindert sich für öffentlich geförderte Sozialwohnungen in dem Maße, in dem eine Wirtschaftlichkeitsberechnung die Zahlung eines entsprechend hohen Betrages nicht zulassen und dadurch die öffentliche Förderung entfallen würde. Der Betrag von 2.500,-- DM ist somit immer dann und in dem Umfang zu zahlen, in dem es sich im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsberechnung für öffentlich geförderte Wohnungen vereinbaren läßt. Die Gemeinde kann auf Verlangen die Wirtschaftlichkeitsberechnung einsehen.

§ 3

Der... [1]

§ 4

Der Folgelastenbeitrag soll wie folgt bezahlt werden:

a) 1/3 der Gesamtsumme bei Beginn der Hochbauarbeiten.

b) Die dann noch verbleibende Restsumme des Folgelastenbeitrages (2/3 des Gesamtbetrages) wird auf alle Wohnblocks des Gesamtbauvorhabens verteilt und wie folgt bezahlt:
Zu 50 % bei Rohbaufertigstellung eines Wohnblocks und zu 50 % bei Gebrauchsabnahme der Wohnungen eines Wohnblocks.

§ 5 - 7 [1]

§ 8

Der Bauträger verpflichtet sich, bei Weiterübertragung von Grundstücken bzw. Erbbaurechten an andere Bauträger die Zahlung des Folgelastenbeitrages an die Gemeinde zu leisten.

§ 9

Gerichtsstand ist .... "

III) Die Verbreitung der Folgelastenverträge und die Höhe der von den Bauherren gezahlten Beträge

Nunmehr ist es zur Verdeutlichung des Folgelastenproblems erforderlich, darauf einzugehen, inwieweit die Gemeinden mit Hilfe von Verträgen die Folgelasten auf die Bauherren abwälzen. Dabei ist von besonderem Inter-

---

1) Sonstige, nicht die Folgelastenfrage betreffende Vertragspunkte.

esse, in welcher Größenordnung die von den Bauherren zu zahlenden Beträge liegen.

a) Niedersachsen

Für Niedersachsen gibt es zu diesen Fragen ein verhältnismäßig umfassendes Informationsmaterial, dem man exemplarische Bedeutung für das gesamte Bundesgebiet (mit Ausnahme von Schleswig-Holstein) zumessen kann. Auf Grund verschiedener Umfragen des Niedersächsischen Gemeindetages [1], des Landkreises Hannover [2], des Niedersächsischen Städtebundes [3] und des Niedersächsischen Sozialministers [4] läßt sich für Niedersachsen ein Bild von der Verbreitung der Folgelastenverträge und von den an die Gemeinden gezahlten Beträge machen [5].

Im einzelnen sind von folgenden Gemeinden Folgelasten auf vertraglicher Grundlage abgewälzt worden:

---

1) Vom 11.11.1968 und vom 26.8.1971
2) Vom Jahre 1968; ausgewertet wurde ein Schreiben des Landkreises Hannover an den Nds. Landkreistag vom 12.12.1968, in dem über das Ergebnis der Umfrage berichtet worden ist.
3) Vom 21.11.1968.
4) Vom 31.12.1971; die Erhebung bezieht sich auf den Stichtag 1.1.1971
5) Diese Umfragen wurden dem Verfasser unter dem Vorbehalt der Vertraulichkeit zur Verfügung gestellt. Es muß daher wiederum darauf verzichtet werden, die beteiligten Gemeinden, Bauträger und Privatpersonen genau zu bezeichnen.

1) Regierungsbezirk Hannover

Gde.	Ew.-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit [1]
A [2]	10.100	je 75 qm Netto-Wohnfläche 2.500,--DM	5 Häuser mit Mietwohnungen 500 Häuser mit Eigentumswohn.	1971
B [3]	7.200	500,--DM je WE	o.A.	1968
C [4]	4.750	2.500,-- DM je WE	o.A.	1967
D [5]	14.300	Ein-u. Zweizimmerwohnungen je 500,-- DM Dreizimmerwohn. je 750,-- DM Vierzimmerwohn. je 1.000,-- DM	67 Häuser mit 589 Eigentumswohnungen 7 Häuser mit 54 Mietwohn.	1971
E [6]	7.000	1.500,-- DM je WE	o.A.	1971

1) Angegeben ist entweder das Jahr der Umfrage oder das Jahr des Vertragsabschlusses.
2) Vgl. den vorstehend unter II. abgedruckten Folgelastenvertrag der Gemeinde A. vom 4.11.1969 (S. 39 f).
3) Die Gemeinde vereinnahmte 1968 insgesamt 130.000,-- DM zur Deckung ihrer Folgelasten.
4) Das Aufkommen an Folgelastenbeiträgen betrug 1967 DM 203.630,--.
5) In dieser Gemeinde werden Folgelasten nur bei Bauvorhaben mit mehr als 4 Wohneinheiten auf die Bauherren abgewälzt.
6) Als Verwendungszweck für die von den Bauherren gezahlten Beträge wurde angegeben die Erweiterung der Mittelpunktschule und der Neubau eines Kindergartens.

Gde.	Ew.-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit
F [1]	5.300	650,--DM je WE	5 Häuser mit 136 Wohnungen	1971
		1.000,-- DM je Reihenhaus	20 Einfamilienhäuser	
G	28.000	700,-- DM je WE [2]	9 Häuser mit Eigentumswohn.	1971
		Ein-u. Zweizimmerwohnungen je 500,-- DM	9 Häuser mit Eigentumswohn.	1971
		Drei- u. Vierzimmerwohnungen je 750,-- DM		
		Fünf- u.Mehrzimmerwohnungen je 1.000,-- DM [3]		
		700,-- DM je Einfamilienhaus [4]	9 Einfamilienhäuser	1971

---

1) Als Verwendungszweck für die gezahlten Beträge wurde im "Vertrag über Ansiedlungsfolgekostenbeiträge" die Errichtung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten, Friedhöfe, Feuerschutzeinrichtungen und dergleichen angegeben. - Die Gemeinde verzichtet auf die Abwälzung der Folgelasten, wenn die Bauherren schon vorher Einwohner der Gemeinde waren.

2) Vereinbart in einem" Vertrag über die Beteiligung an den bereits angefallenen Erschließungskosten usw.", in dem es unter IV heißt:
"Pro Wohneinheit innerhalb des im beiliegenden Plan bezeichneten Gebietes zahlt die Gesellschaft an die Stadt einen kommunalen Folgelastenbeitrag in Höhe von 700,--DM. Der Beitrag ist bei Bezugsfertigkeit der einzelnen Wohnungen, spätestens aber bis zum 31.12.1972 fällig."

3) Grundlage ist eine entsprechende Vereinbarung in einem Erschließungsvertrag unter V.

4) Diese Zahlungen hat die Gemeinde in einem Erschließungsvertrag vereinbart, wo es unter V lautet:
"Als Folgelastenbeitrag zahlen die Grundstückseigentümer an die Stadt einen einmaligen Beitrag in Höhe von 700,--DM pro Bauplatz bzw. pro Eigenheim. Dieser Betrag ist bei Baubeginn der jeweiligen Eigenheime, spätestens aber bis zum 31.12.1972 fällig."

Gde.	Ew.-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit
H [1]	13.400	Einraumwohnungen je 265,-- DM Mehrraumwohnung. je 800,-- DM	keine Neubaugebiete - nur Baulücken	1971
I [2]	5.300	Einraumwohnungen je 200,-- DM Mehrraumwohnung. je 600,-- DM	o.A.	1967
J	2.600	250,-- DM je WE	Bebauung von Baulücken -insgesamt 6 WE	1967
K	8.000	800,-- DM je WE	17 Wohnungen	1963
L [3]	2.300	900,-- DM je WE	4 Häuser mit 70 Wohnungen 109 Einfamilienhäuser	1971
M [4]	16.200	2.500,-- DM je WE	o.A.	1971
N [5]	37.000	500,-- DM bis 1.000,-- DM je WE	o.A.	1966

1) Vgl. dazu den vorstehend unter II abgedruckten Mustervertrag der Gemeinde G. (S. 37 f). - Das Aufkommen an Folgelastenleistungen betrug in dieser Gemeinde 1967 DM 32.530,--.

2) Vgl. ebenfalls den vorstehend unter II abgedruckten Mustervertrag der Gemeinde G. (S.37 f). - Die Einnahmen zur Deckung der Folgelasten betrugen 1967 DM 15.800,--.

3) In dieser Gemeinde werden die Folgelasten nicht auf vertraglicher Grundlage abgewälzt. Folgelastenleistungen werden vielmehr auf Grund eines Ratsbeschlusses (!) erhoben und mit einem gesonderten Bescheid geltend gemacht.

4) In einem Folgelastenvertrag mit einem Bauträger ist vereinbart worden, daß eine Zahlungspflicht nur besteht, "soweit nicht durch die Bezahlung die öffentliche Förderung oder Steuerbegünstigung für eine Wohnung in Frage gestellt wird."

5) Das Aufkommen an Leistungen für die Folgelasten betrug in dieser Gemeinde 1966 DM 20.760,-- und 1967 DM 29.820,--.

Gde.	Ew.-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit
O	12.600	650.000,-- [1] DM pauschal	ca. 480 Wohnungen	1971
P	5.600	50.000,-- DM pauschal 25.000,-- [2] DM pauschal	Projekt noch in der Planung	1971
Q	17.900	Ohne rechnerische Beziehung zu den entstehenden Gebäuden	19 Häuser mit 1035 Wohnungen	1971
R [3]	2.100	Ein- u. Zweizimmerwohnungen je 500,-- DM Dreizimmerwohn. je 750,-- DM Vierzimmerwohn. je 1.000,-- DM	2 Häuser mit 11 Mietwohnungen 3 Häuser mit 18 Eigentumswohn.	1971
S [4]	1.300	1.000,-- DM je WE; 500,-- DM für jede weitere Wohnung	o.A.	1967

1) Vereinbart in einem "Vertrag über die Ablösung des Erschließungsbeitrages usw.", in dem es in § 7 heißt: "Unabhängig von den sich aus den §§ 4 - 6 ergebenden Verpflichtungen vereinbaren die Parteien folgendes: Der Bauträger übernimmt für die gemäß beigefügtem Bebauungsplan zu erstellenden Wohnungen einen Folgelastenbeitrag von 650.000,-- DM (in Worten - Sechshundertfünfzigtausend Deutsche Mark). Dieser Betrag ist wie folgt fällig:
a) 1 Woche nach Abschluß des Vertrages 350.000,-- DM
b) 3 Monate nach Abschluß des Vertrages 300.000,-- DM"

2) Für die Anlegung eines Grünzuges außerhalb des Bebaungsplans.

3) Diese Gemeinde verlangt Zahlungen für die Folgelasten nur bei Bauvorhaben mit mehr als 4 Wohneinheiten.

4) Das Aufkommen an Zahlungen für die Folgelasten betrug im Jahre 1966 DM 11.500,-- und im Jahre 1967 DM 12.500,--.

Gde.	Ew.-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit
T	6.100	300.000,-- DM pauschal [1]	14 Häuser mit 240 Wohnungen 11 Ein- u. Zweifamilienhäuser	1971
U	4.500	1.200,-- DM je WE [2]	89 Eigentumswohn.	1971
		1.800,-- DM je Einfamilienhaus [3]	69 Reihenhäuser	1971

---

1) Auf Grund einer notariellen Vertragserklärung, die folgenden Wortlaut hat:
" Der Beteiligte erklärte:
Für die von mir vertretene KG verspreche ich, der Gemeinde ... einen Betrag von 300.000,-- DM (in Worten: Dreihunderttausend Deutsche Mark) für kommunale Einrichtungen zu spenden. "

2) Die Grundlage dafür ist eine Vereinbarung in einem Erschließungsvertrag mit dem Bauträger G., der unter Nr. 3 wie folgt lautet:
"Im Hinblick auf das große Interesse des Bauträgers an der möglichst baldigen Durchführung der von ihm geplanten Baumaßnahmen innerhalb des Bebauungsplans Nr.... verpflichtet er sich, einen einmaligen Beitrag in Höhe von 1.200,-- DM für jede Wohnungseinheit als Zuschuß zu den kommunalen Folgelasten an die Gemeinde zu zahlen. Der Gesamtbetrag ist fällig innerhalb von 3 Monaten nach Erteilung der Baugenehmigung."

3) Vereinbart in § 9 eines Erschließungsvertrages mit dem Bauträger D., der in seinem Wortlaut im wesentlichen mit dem in Fußn. 2 dargestellten Passus übereinstimmt.

2) Regierungsbezirk Hildesheim

Gde.	Ew.-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit
A [1]	5.000	1.420,-- DM je Einfamilienhaus	111 Einfamilienhäuser [2]	1971
			72 Einfamilienhäuser	1971
			12 Einfamilienhäuser	1971
B	1.600	500,-- DM je Wohngrundstück [3]	32 Einfamilienhäuser	1971
		500,--DM je WE [4]	22 Einfamilienhäuser	1971
			20 Wohngrundstücke für Zweifamilienhäuser	
			9 Wohngrundstücke für Mehrfamilienhäuser mit insgesamt 22 Wohnungen	

1) Die Gemeinde verlangt Zahlungen für Folgelasten nur von Bauträgergesellschaften, nicht von privaten Bauherren.

2) Die dazugehörige Vereinbarung in § 3 Abs. 4 des Erschließungsvertrages mit dem Bauträger G. lautet:
"Die Ansiedlungsleistungen zur Deckung der Erschließungsfolgekosten betragen 1.420,-- DM je Kaufeigenheim und sind jeweils 3 Monate nach Erteilung der Baugenehmigung durch die Baugenehmigungsbehörde (Bauabteilung des LK ...) auf besondere Aufforderung des Fleckens zu zahlen. Sie enthalten einen Schulbeitrag von je 700,-- DM, einen Beitrag zur Erweiterung der Wasserversorgung (Bau einer Zubringerleitung und eines neuen Hochbehälters) von je 360,--DM und einen anteiligen Betrag ebenfalls in Höhe von je 360,-- DM zum Bau der neuen Kläranlage."
Entsprechende Vereinbarungen hat die Gemeinde mit dem Bauträger B. hinsichtlich seiner 72 Eigenheime und mit dem Bauträger S. hinsichtlich seiner 12 Eigenheime geschlossen.

3) Vereinbart in § 8 Abs.2, 3 eines Erschließungsvertrages mit dem Bauträger N.

4) Auf der Grundlage von § 9 Abs. 4 eines Erschließungsvertrages mit dem Bauträger G..

Gde.	Ew.-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit
C	2.900	500.000,-- DM pauschal [1]	o.A.	1971
D	1.700	90.000,-- DM pauschal	Baugrundstück von 54.000 qm	1971
		40.000,-- DM pauschal [2]	Baugrundstück von 26.000 qm	1971
E	800	1,-- DM je qm Grundstücksfläche [3]	40 Einfamilienhäuser	1971
F [4]	13.500	1.000,-- DM je WE	o.A.	1968
G	5.000	unterschiedlich [5]	o.A.	1971

---

1) Die Zahlung ist als Schenkung deklariert. Der Betrag soll den Erschließungskostenanteil der Gemeinde von 10 % und die anteiligen Folgelasten (Schulerweiterung, Kindergarten, Feuerschutz und Friedhof) abdecken.

2) Als Verwendungszweck ist die Erstellung der Wasserversorgung angegeben.

3) Die zugrunde liegende Vereinbarung in Nr. 2 eines Erschließungsvertrages mit dem Bauträger B. lautet:
" Für jeden Quadratmeter Baugrundstück sind vor Erklärung der Auflassung der jeweiligen Grundstücke durch den Käufer bzw. Bauherrn DM 1,-- - in Worten: eine Deutsche Mark - als Nachfolgekosten an die politische Gemeinde ... zu zahlen.
Der durch den Erschienenen zu 2) Vertretene und der Erschienene zu 3) sind verpflichtet, diesen Passus in jeden Kaufvertrag einzubauen und haften der politischen Gemeinde ... gegenüber mit der sich daraus ergebenden Summe."

4) Die Gemeinde verlangt Folgelastenleistungen nur von Bauträgergesellschaften, nicht von privaten Bauherren.

5) Die Gemeinde wälzt die Folgelasten nicht mittels Vertrages auf die Bauherren ab, sondern praktiziert folgendes Verfahren: Sie kauft Grundstücke an, macht sie baureif und verkauft sie dann an Bauwillige für einen höheren Preis, in dem u.a. die anteiligen Folgelasten enthalten sind.

3) Regierungsbezirk Lüneburg

Gde.	Ew.-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit
A	5.800	730,-- DM je WE[1]	o.A.	1971
B	4.600	1.300,-- DM je Einfamilienhaus	24 Häuser	1971
		2.600,-- DM je Zweifamilienhaus[2]		
C	4.300	50.000,-- DM pauschal	2 Häuser mit 20 Eigentumswohn.	1965
			92 Einfamilienhäuser	
		20.000,-- DM pauschal[3]	2 Häuser mit je 4 Eigentumswohnungen	1971
			21 Einfamilienhäuser	
D	11.000	450,- DM bis 2.000,-- DM je WE	o.A.	1968

---

1) Die Zahlungen sind für den Bau eines Kindergartens und eines Sportplatzes bestimmt.

2) Eine entsprechende Vereinbarung hat die Gemeinde mit sieben Grundstückseigentümern getroffen. Der interessierende Passus des Vertrages lautet:
"Die Beteiligten zu 1)bis 7) verpflichten sich weiter, an die Gemeinde ... schenkungsweise einen Betrag von DM 1.300,-- für jedes im Bereich dieses Bebauungsplans auf den ihnen gemäß Nr. 2 neu zugeteilten Grundstücksflächen errichtete Wohnhaus zu zahlen. Im Falle der Errichtung von Zweifamilienhäusern erhöht sich der Betrag auf 2.600,-- DM. Die Beteiligten zu 1)bis 7) können die sich daraus ergebende Zahlungsverpflichtung dadurch erfüllen, daß sie die Käufer ihrer Grundstücke zur Bezahlung dieser Beträge verpflichten und die sich aus diesen Kaufverträgen ergebenden Zahlungsansprüche an die Gemeinde abtreten."

3) Die Beträge sind als "freiwillige Spende" gezahlt worden. - Die Gemeinde verlangt den Abschluß von Folgelastenverträgen nur bei freifinanzierten Bauvorhaben, dagegen nicht bei Bauvorhaben im sozialen Wohnungsbau.

Gde.	Ew.-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit
E	1.900	1.500,-- DM je Einfamilienhaus [1]	64 Einfamilienhäuser	1971
F	8.000	500,-- DM je WE	o.A.	1971
G	6.400	500,-- DM je 40 qm Wohnfläche [2]	o.A.	1971
H	13.000	900,-- DM bis 1.200,-- DM je WE	o.A.	1968
4) Regierungsbezirk Stade				
A	4.300	1.500,-- DM je Bauplatz	o.A.	1961

---

1) Vereinbart in einem Erschließungsvertrag mit dem Bauträger W., in dem die Übereinkunft über die Folgelasten unter IV folgenden Wortlaut hat:
"3) Zur Abgeltung des Bearbeitungsaufwandes und der kommunalen Folgelasten erhält die Gemeinde für jede WE zusätzlich 1.500,-- DM. Als selbständige WE in diesem Sinne gelten nicht Einliegerwohnungen in Einfamilienhäusern.
4) Die Gemeinde ist berechtigt, auf die entstehenden Gesamterschließungskosten, einschließlich des Ablösungsbetrages vorstehend Ziff. 3 für jedes einzelne Bauvorhaben eine Vorauszahlung bis zu 11.500,-- DM zu beanspruchen, sobald die Hälfte der Baugrundstücke veräußert ist bzw. zur Bebauung anstehen oder die Gesellschaft die Sicherstellung der Gesamterschließungskosten der Gemeinde anzeigt. Die Gemeinde kann die Erteilung der Baugenehmigung von der Zahlung dieses Betrages abhängig machen."
(Unterstreichungen vom Verfasser)

2) Die angegebenen Beträge zur Deckung der Folgelasten verlangt die Gemeinde von den Bauherren nur bei konzentrierter Bebauung, nicht bei der Bebauung von Baulücken.

Gde.	Ew.-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit
B	23.400	1.500,-- DM je WE	2 Mehrfamilienhäuser mit je 27 Wohnungen [1]	1971
			7 Mehrfamilienhäuser mit 113 Wohn. [2]	1971
		1.000,-- DM je WE	1 Einfamilienhaus mit 30 Kleinwohnung. [3]	1971
C	5.400	10 % der Erschließungskosten [4]	12 Mehrfamilienhäuser	1971
			50 Einfamilienhäuser	

---

1) Die Folgelastenvereinbarung hat die Gemeinde im Rahmen eines Erschließungsvertrages mit dem Bauträger T. getroffen; dort heißt es in § 5:
"Auf Grund der Erfahrungen geht die Stadt davon aus, daß die Wohnungen in erster Linie von auswärtigen Interessenten bezogen werden. Der Stadt entstehen dadurch erhebliche kommunale Folgelasten, insbesondere für die Erweiterung der Schulverhältnisse, die sich durch den starken Zuzug ergeben. Der Bauträger verpflichtet sich, zur teilweisen Finanzierung dieser Folgeeinrichtungen an die Stadt einen Betrag in Höhe von 1.500,-- DM pro Wohnung (Wohnblock 27 WE), insgesamt also 40.500,-- DM zu zahlen. Der Betrag wird fällig bei Bezugsfertigkeit der Wohnungen."

2) Eine mit dem in Fußn. 1 zitierten Passus übereinstimmende Vereinbarung hat die Gemeinde mit dem Bauträger B. geschlossen. Dieser muß jedoch insgesamt 169.500,-- DM an die Gemeinde zahlen.

3) Der Bauträger M. muß auf Grund einer entsprechenden Vereinbarung (vgl. Fußn. 1) für Kleinwohnungen nur 1.000,-- DM pro WE, insgesamt also 30.000,-- DM an die Gemeinde zahlen.

4) Die Gemeinde schloß mit dem Bauträger V. darüber in § 8 eines Erschließungsvertrages eine Vereinbarung, die nachfolgenden Wortlaut hat:
"Nachfolgelasten
Durch die Bebauung des Erschließungsgebietes erhält die Gemeinde innerhalb eines kurzen Zeitraums einen über das natürliche Wachstum hinausgehenden außerordentlichen Bevölkerungszuwachs.Er bringt finanzielle Belastungen durch Schulerweiterungen u.ä. (Nachfolgelasten) mit sich, die der gemeindliche Haushalt zu tragen hat. Zum Ausgleich der Nachfolgelasten verzichtet der Erschließungsträger auf den gemäß § 129 vorgesehenen Gemeindeanteil an den Erschließungskosten."

Gde.	Ew.-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit
D [1]	10.300	3.000,-- DM je WE	o.A.	1971
E	1.750	1.000,-- DM je WE [2]	6 Eigentumswohnungen	1971
F	7.800	3.000,-- DM je WE [3] bzw. [4] Wohngrundstück	8 Doppelhäuser mit 16 WE	1971
			10 Einfamilienhäuser	1971
5) Verwaltungsbezirk Braunschweig				
A	2.500	250,-- DM bis 500,-- DM je WE	o.A.	1968

---

1) Vgl. das vorstehend unter II abgedruckte Muster einer "Vereinbarung über die Zahlung von Ansiedlungsfolgekostenleistungen " der Gemeinde L.. (S. 34 f). - Im Jahre 1971 hat diese Gemeinde bis zum 30. November insgesamt 402.000,-- DM an Folgelastenleistungen vereinnahmt.

2) Die entsprechende Folgelastenvereinbarung der Gemeinde mit der L. Baugesellschaft lautet wie folgt:
"Durch die vorbezeichneten Bauvorhaben erhöhen sich auch die von der Gemeinde aufzubringenden kulturellen Aufwendungen. Zum Ausgleich dieses Mehraufwandes verpflichtet sich die L. Baugesellschaft, an die Gemeinde ... einen einmaligen Betrag in Höhe von 1.000,-- DM je Eigentumswohnungseinheit zu zahlen."

3) Vereinbart in einer "Vereinbarung über die Zahlung von Ansiedlungsfolgekostenbeiträgen" vom 9.12.1970 mit der Firma S., die im wesentlichen mit dem Mustervertrag der Gemeinde L. (vgl. Fußn. 1) übereinstimmt.

4) Grundlage für diese Vereinbarung der Gemeinde ist § 11 eines Erschließungsvertrages mit dem Bauträger R., der folgenden Wortlaut hat:
"Der Bauträger verpflichtet sich, für jedes ausgewiesene Wohngrundstück einen Beitrag zu den Ansiedlungsfolgekosten in Höhe von 3.000,-- DM an die Gemeinde zu zahlen. Dieser Betrag ist bei Auflassung des Grundstücks fällig. Nähere Einzelheiten über die Zahlung des Ansiedlungsfolgekostenbeitrages werden in einer besonderen Vereinbarung getroffen. "

Gde.	Ew.-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit
B	2.500	1.200,-- DM je WE	o.A.	1968
C	11.300	465.000,-- DM pauschal [1]	212 Mietwohnung.	1971
6) Verwaltungsbezirk Oldenburg				
A	64.000	85.000,-- DM pauschal [2]	o.A.	1971
7) Regierungsbezirk Osnabrück				
A	34.000	200.000,-- DM pauschal	o.A.	1964

1) Die Übereinkunft ist in § 12 eines Erschließungsvertrages mit dem Bauträger N. mit folgendem Wortlaut getroffen worden:
"Außer den Kosten, die in § 5 und § 6 aufgenommen worden sind, zahlt die N. für die Kosten der "Äußeren Erschließung" in Form eines Ablösungsbetrages zusätzlich 465.000,-- DM. Ein Betrag von 232.500,-- DM ist bei Baubeginn fällig. Der Rest wird 15 Monate nach Baubeginn gezahlt. "

2) Vereinbart in einem Erschließungsvertrag mit der M. GmbH., in dem es in den §§ 2, 3 heißt:
"§ 2: Das Erschließungsgebiet liegt im Außenbereich. Auf Grund seiner Lage sind zur Erschließung besondere Aufwendungen auf den Gebieten des Straßenbaus, der Kultur, der sozialen Einrichtungen und der Gesundheitspflege erforderlich. Die lagebedingten Mehrkosten belaufen sich auf voraussichtlich rd. 850.000,-- DM.
§ 3: Die M. GmbH übereignet der Stadt unverzüglich die Erschließungsstraßen im gegenwärtigen Ausbauzustand. Zur teilweisen Abdeckung der in § 2 genannten Aufwendungen zahlt sie an die Stadt einen einmaligen Betrag von 85.000,-- DM. "

8) Regierungsbezirk Aurich

Gde.	Ew .-Zahl	Folgelasten	Größe des Bauvorhabens	Zeit
A	7.900	4.000,-- DM je WE [1]	575 Wohnungen	1971

b) Übriges Bundesgebiet

Für das übrige Bundesgebiet fehlt es bisher an genauem statistischem Material. Die Gemeinden sind wegen der ungeklärten Rechtslage hinsichtlich der Zulässigkeit von Folgelastenverträgen überaus publizitätsscheu. Aber auch die betroffenen Bauherren sind aus Rücksicht auf ein gutes Verhältnis zu den Gemeinden bei der Veröffentlichung von Material über die Abwälzung von Folgelasten sehr zurückhaltend. Deshalb sind selbst Umfragen des Gesamtverbandes gemeinnütziger Wohnungsbauunternehmen bei seinen Mitgliedsfirmen nicht sehr erfolgreich gewesen [2].

Die bekannt gewordenen Fälle der Abwälzung von kommunalen Folgelasten mittels Vertrages können daher nur beispielhaft ein Bild von der Gesamtsituation geben.

---

1) Grundlage dafür ist die Vereinbarung der Gemeinde mit den Bauträgern S. und R. in § 3 Abs. 1 eines Erschließungsvertrages, die folgenden Wortlaut hat:
"Die Gesellschaften a) und b) zahlen an die Gemeinde ... sowie für den Bau und die Unterhaltung der im § 4 Ziff. 4 genannten Einrichtungen (dort sind genannt Hallenbad, med. Bäder, temperiertes Freibad, Freizeiträume etc.) einen einmaligen Zuschuß in Höhe von 1. DM 3.000,-- (dreitausend Deutsche Mark) durch die Gesellschaft a), 2. DM 1.000,-- (eintausend Deutsche Mark) durch die Gesellschaft b) für jede Wohnungseinheit.
Von diesem Betrag sind 2.000,-- DM bei Erstellung des Rohbaus und DM 2.000,-- bei Erteilung des Gebrauchsabnahmescheins zu zahlen.
Der Betrag gilt als Festpreis bis zum 31.12.1971, und zwar für die bis dahin verkauften Wohnungseinheiten. "

2) Vgl. Schulz, GWW 1970, 211.

Bemerkenswert an ihnen ist aber insbesondere die Höhe der von einigen Gemeinden auf die Bauherren abgewälzten Folgelasten. Als Spitzenbeträge sind 6.000,-- DM [1] und sogar 6.500,-- DM [2] je Wohneinheit verlangt und gezahlt worden.

Nach einer Umfrage des Gesamtverbandes gemeinnütziger Wohnungsbauunternehmen von 1966/1967 [3] ergibt sich im einzelnen folgendes Bild:

Eine Gemeinde im Einzugsgebiet der Stadt Düsseldorf, die einen Bebauungsplan für ein größeres Gelände, in dem sich die Baugrundstücke eines Bauträgers befanden, bereits entworfen hatte, wollte diesen nur beschließen, wenn sich der Bauträger in einem Erschließungsvertrag sowohl zur Übernahme der gesamten Erschließungskosten (einschließlich des Eigenanteils der Gemeinde von 10 %) als auch zur Zahlung eines Folgelastenbeitrages von 3.000,-- DM je Wohneinheit entschließt.

Eine Stadt im Rheinland hat die Baugenehmigung, die ein Bauträger beantragt hatte, davon abhängig gemacht, daß dieser sich in einem Erschließungsvertrag zur Zahlung eines einmaligen Kulturbeitrages von 60.000,-- DM (580,-- DM je Wohneinheit) verpflichtete.

Eine Gemeinde in der Nähe von München verlangte von einer Baugesellschaft als Voraussetzung für die Aufstellung eines Bebauungsplans zur Deckung der Folgelasten die Zahlung von 7,50 DM pro qm Bruttobaufläche. Die Zahlung des Bauträgers sollte mit einer Erklärung verbunden sein, daß die von der Gemeinde geforderten Beträge freiwillig und ohne Anerkennung einer Rechts-

---

1) Schneider, GWW 1970, 207; o.Verf., Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern 1970, 1.
2) Schneider, Der langfristige Kredit 1970, 121.
3) Nicht veröffentlicht; vgl. dazu auch Schulz, GWW 1970, 211 f..

pflicht geleistet würden und daß eine Rückforderung des Geldes wegen ungerechtfertigter Bereicherung nicht erfolge.

Ein Landkreis im Raum München wollte seine Zustimmung zum Grunderwerb eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens von Geldzahlungen zur Deckung der Folgelasten abhängig machen. Der Bauträger sollte entweder eine einmalige Abfindung, zahlbar auch in Raten oder einen jährlichen Zuschuß von 5,50 DM für jeden zuziehenden Einwohner zahlen.

Eine bayerische Wohnungsbaugenossenschaft mußte sich einer kleinen Gemeinde gegenüber zusätzlich zu der Übernahme der gesamten Erschließungskosten zur Zahlung einer Folgelastenleistung in Höhe von 1.000,-- DM je Eigenheim verpflichten.

Eine Gemeinde im Raum Würzburg verlangte von einem Bauträger zur Deckung der Folgelasten 500,-- DM je Wohneinheit und zur Finanzierung einer Quellenbohrung 100,-- DM je Wohnung.

Nach Angaben eines überörtlich tätigen Bauträgers in Bayern werden vor allem von dörflichen Gemeinden ohne großen Gewerbesteuerrückhalt Folgelasten auf die Bauherren abgewälzt; meistens würden auf Verlangen der Gemeinden im Rahmen von Erschließungsverträgen entsprechende Vereinbarungen geschlossen, wobei sich die vereinbarten Zahlungen zwischen 3,-- DM und 5,-- DM je qm Nettobauland bewegten [1].

---

1) Vgl. o.Verf., Erschließungsfolgekosten u. Wohnungsbau 1970, S. 8 (nicht veröffentlicht).

Durch eine weitere Umfrage des Gesamtverbandes gemeinnütziger Wohnungsunternehmen Ende 1969 [1] wurden noch folgende Fälle bekannt:

Ein Bauträger berichtete aus dem Raume Köln-Siegburg-Bonn, daß Gemeinden jetzt zunehmend in Erschließungsverträge Folgelastenvereinbarungen aufnehmen und Zahlungen bis zu 1.500,-- DM je Wohnungseinheit verlangen.

Im Regierungsbezirk Köln forderte eine Gemeinde von einem gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen zur Deckung der Folgelasten eine Zahlung von 5,-- DM je qm Bruttobauland.

Eine Gemeinde im Landkreis Köln teilte einer Baugesellschaft in einem Schreiben hinsichtlich eines bestimmten Baugebietes u.a. folgendes mit:

> " Wunschgemäß bescheinige ich Ihnen, daß die Bebauung der obigen Parzellen nach dem Planentwurf des Gemeindeplaners ... erfolgt. Vor Baubeginn hat jedoch der Erwerber einen Erschließungsvertrag mit der Gemeinde ... abzuschließen und die Erschließungskosten sicherzustellen. Gleichzeitig sind die Folgekosten (Kulturbeiträge) in Höhe von 1.500,-- DM je Wohnungseinheit zu entrichten."

Über das erfolgreiche Bemühen einer Gemeinde, Folgelasten in einem großen Umfange auf die Bauherren abzuwälzen, gibt ein Artikel in den "Kaarster Mitteilungen" vom 11.10.1969 Auskunft, in dem von einer Gemeinderatssitzung u.a. folgendes berichtet wird:

---

1) Ebenfalls nicht veröffentlicht; vgl. dazu auch Schulz, GWW 1970, 212.

"Auch auf dem Gebiete des Schulwesens sowie des Sportplatzbaues konnte einiges getan werden. So sind die Gesamtkosten der 12klassigen Grundschule mit Turnhalle an der Halestraße sowie der Turnhalle an der Matthias-Claudius-Schule ebenso finanziert, wie der Gemeindeanteil an den Baukosten der neuen dreizügigen Grundschule im Gebiet Broicherdorf. Auch für den von den Sportlern gewünschten weiteren Ausbau des Sportplatzzentrums am Kaarster See konten die Gemeindemittel für den Rasenplatz und die Sportlerumkleideräume eingeplant werden. Für die Jugend habe man insofern einiges tun können, indem man die Mittel für den Umbau der ehemaligen Hausmeisterwohnung in der Martinusschule zu Jugendgruppenräumen nunmehr zur Verfügung habe.
Wodurch - so stellte Kämmerer Grooten rhetorisch die Frage - war die Finanzierung dieser zahlreichen Maßnahmen möglich? Er beantwortete seine Frage selbst damit, daß durch die von den Baugesellschaften gezahlten "Folgekosten" erst die dringend erforderlichen Investitionsmaßnahmen finanziert werden konnten.
In diesem Rechnungsjahr werden die Baugesellschaften zu den Kosten für diese erweiterten Erschließungsmaßnahmen ca. 1.600.000,-- DM aufbringen, was den größten Einnahmeposten des ordentlichen Haushalts bildet. "

Auch aus Baden wurden über Bestrebungen berichtet, Bauträger zur Zahlung von Folgelasten u.a. für die Verdohlung eines Baches, für die Schulhauserweiterung, die Errichtung eines Kindergartens oder den Bau eines Wasserhochbehälters heranzuziehen.

Aus Bayern lassen sich mehrere Beispielsfälle anführen:

Eine gemeinnützige Baugenossenschaft im Raume München beabsichtigt, eine Anzahl von Sozialwohnungen zu erstellen. Auf Wunsch des Unternehmens wurden zur besseren Ausnutzung der Grundstücke anstelle von 55 Wohneinheiten eine Bebauung mit 111 Wohneinheiten in einem neuen Bebauungsplan vorgesehen. Nach einem Schreiben des zuständigen Baureferates sollte sich die Genossenschaft zum Ausgleich für die zugewonnene Wohnnutzungsfläche von ca. 7.000 qm in einem Vertrag mit der Gemeinde vor Genehmigung des neuen Bebauungsplans zur Zahlung eines Folgelastenbeitrages von 350.000,-- DM verpflichten. Da die sich hieraus ergebenden Mieten für den Mieterkreis der Genossenschaft untragbar waren, mußte diese auf das Bauvorhaben verzichten.

Eine im Herbst 1969 an eine bayerische gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft gerichtete Baulandofferte eines Immobilienmaklers lautete folgendermaßen:

" Wir haben Auftrag, für ein Grundstück in ... in der Nähe von ... einen Käufer nachzuweisen. Das Gründstück hat eine Größe von 25.000 qm und darf mit Geschoßbauten von insgesamt 150 WE zwischen 80 und 100 qm bebaut werden.
Kaufpreis: DM 1.625.000,--
Die Gemeinde ... verlangt statt Nachfolgeleistungen eine Spende von DM 500.000,--. "

Von einem Bauträger im Raume München, der in einer kleineren Gemeinde ein Bauvorhaben mit 101 Wohnungen, 6 Läden und Tiefgarage durchführen wollte, wurden an Folgelasten je Kubikmeter umbauten Raumes 5,70 DM verlangt.

Eine Wohnungsbaugesellschaft, die im Einzugsgebiet von München eine größere Wohnanlage mit 3.500 Wohnungen errichtete, mußte für überörtliche Erschließungsmaßnahmen, für den Bau von zwei Schulen, einem Spielplatz, einem Friedhof, einem Verwaltungsgebäude und Kinderspielplätzen einschließlich der unentgeltlichen Überlassung öffentlicher Grünflächen innerhalb der Wohnanlage insgesamt 38 Millionen DM aufwenden, so daß die Kosten für Grundstück, Erschließungs- und Folgemaßnahmen über 40 % der Gesamtkosten je Wohneinheit ausmachten.

Eine weitere Gemeinde im Raume Münchens hat die Bewilligung eines von einem Bauträger gewünschten Bebauungsplanes davon abhängig gemacht, daß dieser je Wohnungseinheit 6.000,-- DM Folgelasten übernimmt. Von den Gesamtkosten einer Wohnung betragen hier allein die geforderten Folgelasten mehr als 10 %.

Eine Gemeinde in der Nähe von Würzburg verlangte von einem Bauträger einen Folgelastenbeitrag von 52.000,-- DM. Von der Gemeinde wurden als erforderliche Folgemaßnahmen die Errichtung einer zwölfklassigen Volksschule, die Erweiterung des Friedhofs sowie der Bau eines gemischt genutzten Kindergartens und eines weiteren Kindergartens angegeben, obwohl der betroffene Bauträger nur 26 Gartenhofhäuser errichten wollte [1].

Eine Gemeinde am Starnberger See unternahm den Versuch, die Weiterleitung eines Bauantrages an das zuständige Kreisbauamt von der Zahlung eines Zuschusses von 3.200,-- DM zu den kommunalen Folgelasten abhängig zu machen [2].

---

1) Vgl. o.Verf., Informationsdienst des Dtsch. Volksheimstättenwerks 1970, 31.
2) Vgl. o. Verf., Mein Eigenheim 1971, 93.

B) Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse

Seit dem 1.4.1970 können die Gemeinden in Schleswig-Holstein auf der Grundlage von § 9 des Kommunalabgabengesetzes von Schleswig-Holstein [1] Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse erheben [2]. Von

---

1) GVBl. Schl.-H. 1970, 44.

2) Von der bis zu diesem Zeitpunkt bestehenden Möglichkeit, gemäß § 17 PrAnsG Ansiedlungsleistungen zu erheben, ist - wie eine Aufstellung des schl.-h.Landkreistages vom 29. Aug. 1967 (nicht veröffentlicht) zeigt - in fast allen Landkreisen Gebrauch gemacht worden. Im Landkreis Plön deckten die Ansiedlungsleistungen die Folgelasten der Gemeinden in voller Höhe, in den Landkreisen Eckernförde und Flensburg-Land wurde fast die Kostendeckung erreicht; in den übrigen Landkreisen mußten die Gemeinden Eigenleistungen in unterschiedlicher Höhe erbringen.
Im einzelnen wurden folgende Ansiedlungsleistungen erhoben:

Kreis	Höhe der festgesetzten Ansiedlungsleistungen (Mindest-/Höchstbetrag)
Eckernförde	500,-- DM/2.000,-- DM Für Bauvorhaben in einigen Gemeinden sind Ansiedlungsleistungen nicht festgesetzt worden.
Eiderstedt	50,-- DM/850,-- DM
Eutin	500,-- DM/1.000,-- DM
Flensburg-Land	300,-- DM/1.500,-- DM zur Regelung der Schulverhältnisse 200,-- DM zur Regelung der Gemeindeverhältnisse; nur für Bauvorhaben in einigen Gemeinden
Hzgt.Lauenburg	600,--DM/2.000,--DM
Husum	500,-- DM nur für Bauvorhaben in der Stadt Husum
Norderdithm.	500,-- DM/2.000,-- DM zur Regelung der Schulverhältnisse 100,-- DM zur Regelung der Gemeindeverhältnisse nur für Bauvorhaben in der Stadt Heide
Oldenburg	300,-- DM/1.000,-- DM

(Fortsetzung S.63)

dieser gesetzlichen Möglichkeit, Folgelasten auf die Bauherren abzuwälzen, haben bis auf geringe Ausnahmen alle Landgemeinden Gebrauch gemacht [1].

Die finanzielle Bedeutung der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse läßt sich wegen der kurzen Geltungsdauer des § 9 Schl.-H. KAG noch nicht genau ermessen. Diese Abgaben sind für die Gemeinden jedoch ein wichtiger Einnahmeposten, wie das Beispiel einer Bädergemeinde von 4.000 Einwohnern zeigt. Diese Gemeinde hat in einer Abgabensatzung auf der Grundlage des § 9 Schl.-H. KAG folgende Abgaben festgesetzt:

(Fortsetzung von S. 62)

Pinneberg	200,-- DM/2.000,-- DM (2.400,-- DM sind von einer Gemeinde beantragt worden)
Plön	300,-- DM/ 2.000,-- DM
Rendsburg	100,- DM/1.800,-- DM
Schleswig	Seit dem 1.1.1966 sind keine Ansiedlungsleistungen mehr festgesetzt worden; mehrere Gemeinden haben stattdessen mit Bauwilligen Folgelastenverträge geschlossen.
Segeberg	200,-- DM/1.500,-- DM zur Regelung der Schulverhältnisse 15,-- DM/500,-- DM zur Regelung der Gemeindeverhältnisse
Steinburg	400,-- DM/1.100,-- DM nur in wenigen Fällen
Stormarn	100,-- DM/2.000,-- DM zur Regelung der Schulverhältnisse 100,-- DM/600,-- DM zur Regelung der Gemeindeverhältnisse Für Bauvorhaben in einigen Gemeinden sind Ansiedlungsleistungen nicht festgesetzt worden.
Süderdithm.	800,-- DM/Höchstbetrag ist nicht festgesetzt worden.
Südtondern	600,-- DM/700,-- DM zur Regelung der Schulverhältnisse 200,-- DM für Feuerlöschzwecke

1) Bericht des schl.-h. Gemeindetages vom 24.2.1971, nicht veröffentlicht.

Wohnungseinheiten bis 40 qm Wohnfläche	900,-- DM
Wohnungseinheiten bis 80 qm Wohnfläche	1.300,-- DM
Wohnungseinheiten mit mehr als 80 qm Wohnfläche	1.500,-- DM

Der Bau von 105 Kleinwohnungen (bis 40 qm), von 756 mittleren Wohnungen (bis 80 qm) und von 312 größeren Wohnungen (über 80 qm) ist in der Gemeinde in nächster Zukunft geplant, so daß mit einem Abgaben-Aufkommen von 1.545.300,-- DM gerechnet werden kann. Damit wird der festgestellte Kostenbedarf für die erforderlichen Folgeeinrichtungen von 1.791.000,-- DM zum größten Teil gedeckt.

Vierter Abschnitt

Die Auswirkungen der Abwälzung von Folgelasten

Die Belastung der Bauherren von Wohnungsneubauten mit erheblichen Beträgen zur Deckung der gemeindlichen Folgelasten bleibt nicht ohne Auswirkungen auf den Haus- und Wohnungsbau. Da die Bauherren nicht bereit und vielfach wohl auch nicht in der Lage sind, diese zusätzlichen Lasten selbst zu tragen, werden diese Kosten nach Möglichkeit weitergegeben.

A) Freifinanzierter Wohnungsbau

Verhältnismäßig unproblematisch ist eine Kostenabwälzung im freifinanzierten Wohnungsbau. Die von den Bauherren an die Gemeinden zu zahlenden Folgelastenbeiträge gehen in die Finanzierungs- und Wirtschaftlichkeitsberechnung der betroffenen Wohnungen ein und werden als Kostenfaktor auf den Kaufpreis von Eigenheimen oder Eigentumswohnungen und auf den Mietzins für Mietwohnungen aufgeschlagen. Dies macht solange keine Schwierigkeiten, wie der Wohnungsmarkt die Erlangung

der Kostenmiete oder einen die Unkosten nebst Abschreibung und Eigenkapitalverzinsung deckenden Kaufpreis zuläßt [1]. Deshalb sind Bauvorhaben im freifinanzierten Wohnungsbau bisher an den zusätzlichen Kosten zur Finanzierung der kommunalen Folgeeinrichtungen wohl noch nicht oft gescheitert. Die Abwälzung der Folgelasten durch die Gemeinden ist aber eine Ursache höherer Mieten und höherer Lasten [2], was mit den wohnungspolitischen Zielsetzungen und Vorstellungen der öffentlichen Hand in einem gewissen Widerspruch steht.

B) Sozialer Wohnungsbau

Auch für den Bereich des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus führt die Belastung der Bauherren mit den Folgelasten zu einer Erhöhung der Gesamtherstellungskosten je Wohnungseinheit. Einer weiteren Abwälzung dieser Kosten stehen jedoch beim sozialen Wohnungsbau im Gegensatz zum freifinanzierten Wohnungsbau, wo lediglich die Gesetzmäßigkeiten der Marktwirtschaft eine Grenze setzen, bestimmte Besonderheiten entgegen.

Die Bewilligung öffentlicher Wohnungsbauförderungsmittel ist u.a. davon abhängig, daß die im Förderungsantrag ausgewiesene Durchschnittsmiete bzw. Belastung pro Wohneinheit eine bestimmte, behördlich gemäß § 43 i.Verb.m. § 72 Abs. 3 II. WoBauG [3] festgelegte Ober-

1) Schneider, Der Langfristige Kredit 1970, 122.
2) Ebenso Schneider, Der Langfristige Kredit, 1970, 121.
3) I.d.F. v. 1. Sept. 1965, BGBl. I S. 1617.

grenze nicht übersteigt [1]. Mehrkosten durch Folgelasten können daher den sozialen Wohnungsbau gefährden, wenn diese zusätzlichen Belastungen die Einhaltung der Obergrenzen für die Bewilligung öffentlicher Mittel, die wegen der eingetretenen starken Preissteigerungen kaum noch zu unterschreiten sind, verhindern und deshalb die Durchführung des Neubauvorhabens unterbleiben muß [2].

Hinzu kommt eine weitere Schwierigkeit. Nach dem geltenden Berechnungsrecht für den sozialen Wohnungsbau dürfen Folgelasten bei der Mietkalkulation in der Wirtschaftlichkeitsberechnung im Rahmen der Kostenart "Erschließungskosten" nur berücksichtigt werden, wenn sie vom Bauherrn auf Grund gesetzlicher Vorschriften verlangt werden (I, 3, e der Anlage 1 "Aufstellung der Gesamtkosten " zu § 5 Abs. 5 der Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen - II. BVO - [3]). Abgesehen von dem Sonderfall Schleswig-Holstein, wo auf der Grundlage von § 9 Schl.-H.KAG die Folgelasten mittels Abgabenerhebung den Bauherren auferlegt werden können, sind Grundlage für die Zahlung von Folgelastenbeiträgen durch die Bauherren nicht gesetzliche Vorschriften, sondern entsprechende Vereinbarungen mit den Gemeinden. Ein Ansatz der Folgelasten bei den Erschließungskosten der II. BVO ist daher in den Fällen, in denen sie mittels Folgelastenvertrag auf die Bauherren abgewälzt werden, nicht zulässig.

---

1) Die Höchst-Durchschnittsmiete beträgt z.B. nach den Wohnungsbauförderungsbestimmungen von Nds. z.Zt. in Ortsklasse S = 3,85 DM u. in Ortsklasse A = 3,70 DM je qm monatlich; vgl. Nds. MBl. 1971, 1267 u. 1972, 929.

2) Vgl. o. Verf., Erschließungsfolgekosten u. Wohnungsbau 1970, S. 15 (nicht veröffentlicht).

3) I.d.F. v. 1.8.1963, BGBl. I S. 594; zuletzt geändert 26.5.1972 (BGBl. I S. 857).

Aber auch bei den anderen Kostenarten dürfen die Folgelasten keine Berücksichtigung finden. Aus dem Enumerationsprinzip in der Anlage 1 zu § 5 Abs. 5 II. BVO ergibt sich, daß bei der Kostenberechnung in die Gesamtkosten für ein Bauvorhaben nur die bei den einzelnen Arten (Wert des Baugrundstücks - Erwerbskosten - Erschließungskosten - Kosten der Gebäude - Kosten der Außenanlagen - Baunebenkosten - Kosten der besonderen Betriebseinrichtungen - Kosten des Geräts und sonstiger Wirtschaftsausstattungen) angeführten Kosten eingehen dürfen [1]. Die Folgelasten sind in dem Katalog nicht aufgeführt, so daß ein Ansatz in der Gesamtkostenberechnung eines Bauvorhabens nicht zulässig ist [2].

In der Praxis wird aber das Berechnungsrecht von den Bauherren, die sonst die Folgelasten mit ihrem Eigenkapital tragen müßten, vielfach dadurch umgangen, daß sie die Folgelasten dem Wert des Baugrundstücks zurechnen und die Kosten auf diese Weise in den Finanzierungsplan und in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einbeziehen [3]. Obwohl die Kosten für die Herstellung von kommunalen Folgeeinrichtungen ohne Zweifel nicht zu den Kosten des Baugrundstücks gehören und außerdem keine Rücksicht genommen wird, ob damit der Verkehrswert des Baugrundstücks, der grundsätzlich als maximaler Wert angesetzt werden darf (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 II. BVO), überschritten wird, werden die Folgelasten auf diese Weise als Kostenanteil bei der Ermittlung des Mietzinses für Mietwohnungen und des Kaufpreises für Eigenheime und Eigentums-

---

1) Schneider, Der Langfristige Kredit 1970, 122.
2) Schneider, GWW 1970, 207; ders., Der Langfristige Kredit 1970, 122.
3) Vgl. Schneider, Der Langfristige Kredit 1970, 122; o.Verf., Erschließungsfolgekosten u. Wohnungsbau 1970, S. 15 u. 21 (nicht veröffentlicht).

wohnungen in Ansatz gebracht. Das führt insbesondere dann zu untragbaren Ergebnissen, wenn die Mietobergrenzen durch die Herstellungskosten schon erreicht werden und die vom Bauherrn zu tragenden Folgelasten mit Aufwandsbeihilfen oder mit zinslosen öffentlichen Baudarlehen abgedeckt werden müssen. In diesen Fällen werden zweckgebundene öffentliche Wohnungsbauförderungsmittel indirekt zur Finanzierung originärer kommunaler Investitionen herangezogen [1].

Diese Problematik der Abwälzung von Folgelasten scheinen diejenigen Gemeinden gesehen zu haben, die den sozialen Wohnungsbau von der Belastung mit diesen Kosten freigestellt haben [2].

C) Beispiele für die Auswirkungen der Folgelasten auf den Mietzins für Mietwohnungen

Anhand von Beispielsrechnungen läßt sich ablesen, wie sich die Abwälzung der Folgelasten auf die Bauherren bei dem Mietzins für die Mietwohnungen auswirkt. Die Mehrbelastung der Mieter hängt dabei von der Art der Finanzierung dieser Kosten bei den Bauherren ab [3].

Beträgt der an die Gemeinde zu zahlende Folgelastenbeitrag z.B. 3.000,-- DM pro Wohneinheit und wird dieser Betrag von dem Bauträger bei einem Bauvorhaben

---

1) Schneider, Der Langfristige Kredit 1970, 122/3.
2) Vgl. dazu vorstehend II und III, a (S. 30 ff. u. S. 42 ff.)
3) Vgl. o. Verf., Erschließungsfolgekosten und Wohnungsbau 1970, S. 13 (nicht veröffentlicht); Schulz, GWW 1970, 212 f.

des sozialen Wohnungsbaus aus dem Eigenkapital aufgebracht, kann dieser gemäß § 20 Abs. 2 II. BVO eine Verzinsung von z.Zt. mindestens 8 % ansetzen, wenn man von dem Normalfall ausgeht, daß das gesamte Eigenkapital 15 % der Gesamtkosten des Bauvorhabens überschreitet. Das ergibt für den Mieter eine jährliche Mehrbelastung von 240,-- DM. Hinzu kommt das Mietausfallwagnis von 4,80 DM, so daß sich eine jährliche Gesamtbelastung von 244,80 DM und eine Erhöhung des monatlichen Mietzinses von 20,40 DM errechnet. Bei einer angenommenen Durchschnittsgröße von 70 qm je Wohnungseinheit erhöht sich der monatliche Mietzins um ca. 0,29 DM pro qm.

Muß der Bauherr- wie es die Regel sein wird - den Betrag von 3.000,-- DM je Wohneinheit mit Fremdmitteln finanzieren, so ergibt sich bei einem Zinsfuß von z.Zt. mindestens 10 % eine jährliche zusätzliche Belastung des Mieters von 300,-- DM zuzüglich 6,-- DM Mietausfallwagnis. Die monatliche Erhöhung des Mietzinses beträgt dann 25,50 DM und bei einer Durchschnittsgröße von 70 qm je Wohneinheit etwa 0,37 DM pro qm.

In diesen Rechnungen ist von einem durchschnittlichen Folgelastenbetrag ausgegangen worden. Die Erhöhungsbeträge pro Wohnung und Quadratmeter, die sich bei Folgelasten von 6.000,-- DM oder 6.500,-- DM ergeben, lassen sich unschwer errechnen.

Die Abwälzung der Folgelasten auf die Bauherren führt zwar zu einer finanziellen Entlastung der Gemeinden. Da die Bauherren diese Kosten aber an die Mieter und Käufer der Wohnungen weiter abwälzen, hat dieser an sich zu begrüßende Effekt zur Folge, daß entgegen der Intention der Wohnungsbauförderung die Preise für das Wohnen verteuert werden.

Dritter Teil

Folgelastenverträge

Da außer in Schleswig-Holstein von den Landesgesetzgebern keine spezielle gesetzliche Regelung der Folgelastenfrage geschaffen worden ist, steht für die Gemeinden der Vertrag als Mittel für die Abwälzung dieser Kosten auf die Bauherren im Vordergrund. Wie die obigen Ausführungen [1] gezeigt haben, verlangen immer mehr Gemeinden von den Bauwilligen den Abschluß von Folgelastenvereinbarungen. Wegen der großen Bedeutung dieser Verträge soll deren Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit zunächst untersucht werden [2].

In Rechtsprechung und Literatur gehen die Ansichten über die Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit von Folgelastenvereinbarungen zwischen Gemeinden und Bauherren weit auseinander. Ehe die unterschiedlichen Auffassungen im einzelnen dargelegt werden, sollen einige typische Beispielsfälle vorangestellt werden.

---

1) Zweiter Teil, Dritter Abschnitt, A, III (S. 41 ff.).
2) Es gibt auch Vereinbarungen über einen Interessen- und Lastenausgleich hinsichtlich der Kosten für Folgeeinrichtungen zwischen Gemeinden. Zu diesen rechtlich unproblematischen Verträgen vgl. Schuegraf, BayVBL 1965, 334; Muthesius, S. 68 f. und den Interkommunalen Vertrag mit Erläuterungen über das Siedlungsprojekt "Auf der Horst" zwischen der Landeshauptstadt Hannover, den Gemeinden Havelse und Garbsen und dem Landkreis Neustadt a. Rbge. v. 22.7.1963.

Erster Abschnitt

Beispielsfälle

Dem Landgericht München II [1] lag folgender Sachverhalt zur Entscheidung vor:

Im Jahre 1958 bemühte sich der Beklagte G.G. um die Aufnahme ihm gehörender Grundstücke in den Bebauungsplan der Gemeinde E., um sie später als Bauland verkaufen zu können. Es kam daraufhin zwischen ihm und der Gemeinde zu folgender Vereinbarung:
"Herr G.G. ist damit einverstanden, daß seine angezeichneten Grundstücke des vorliegenden Planes in den Bebauungsplan durch den Planungsverband als Bauplätze eingetragen werden und der Verkäufer pro qm 2,-- DM der Gemeinde als Nachfolgelasten abgibt. ... "

Den in den Bebauungsplan aufgenommenen Grundbesitz verkaufte der Beklagte in der Folgezeit an verschiedene Privatpersonen. In den notariellen Verträgen mit den Käufern ließ der Beklagte darauf hinweisen, daß "die Baureifmachung der Grundstücke die Zustimmung der Gemeinde E. voraussetzt und daß nach Angabe des Bürgermeisters der Gemeinde E. die Zustimmung abhängt von der vorherigen Zahlung des Nachfolgelastenbeitrages von 2,-- DM pro qm des Vertragsgrundbesitzes. "

---

1) U. v. 1.2.1962, BayVBl 1962, 251.

Der Beklagte versuchte zunächst allein und dann mit Hilfe der Gemeinde von den Käufern die Zahlung der Folgelasten zu erreichen, was jedoch erfolglos blieb. Mit der Klage verlangt die Gemeinde die Zahlung der Folgelasten von dem Beklagten.

Einem Urteil des Landgerichts Hannover vom 20.3.1962[1] lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Die klagende Gemeinde hatte seit dem Jahre 1954 ein Gelände ihrer Gemarkung auf Grund eines nach dem Niedersächsischen Aufbaugesetz von 1949/1957 aufgestellten Flächenutzungsplanes als Wohnbaugebiet ausgewiesen. Hiervon kauftendie Beklagten in den Jahren 1958 und 1959 Teilflächen, um sie zum Zwecke der Bebauung mit etwa 120 Wohnungen zu parzellieren und die Parzellen an Interessenten weiterzuverkaufen. Deshalb sollte die Klägerin nach den Wünschen der Beklagten einen Bebauungsplan aufstellen. Im Laufe der darüber geführten Verhandlungen schlossen die Klägerin und die Beklagten eine Vereinbarung, in der sich die Beklagten verpflichteten, die gesamten Aufschließungskosten zu übernehmen und zur Finanzierung der Folgeeinrichtungen einen sog. Kulturbeitrag an die Klägerin zu zahlen. Diese Übereinkunft lautet:

" Die Planungen, die die Herren L. und A. für ihre Bauvorhaben vorgelegt haben, entsprechen an sich

---

1) Nds. Rpfl. 1963, 224 = KStZ 1964, 43. Denselben Sachverhalt betreffen die Urteile des LG Hannover v. 30.5.1963 - 2 O 125/63 -, nicht veröffentlicht, des OLG Celle v. 4.3.1964, Die Nds.Gie. 1964, 116 und des BGH v. 14.7.1966, DVBl 1967, 36, die die Schadensersatzklage der Gemeinde gegen ihre Prozeßbevollmächtigten des Vorprozesses, die die Berufungsfrist gegen das Urteil des LG Hannover v.20.3.1962 versäumt hatten, so daß dieses Urteil rechtskräftig werden konnte, zum Gegenstand haben.

nicht demjenigen, was der Rat der Gemeinde sich vorgestellt hatte, doch sollen die damit bestehenden Bedenken gegen die Art der Bebauung zurückgestellt werden, weil die Gemeinde sich für verpflichtet hält, alles zu tun, was geeignet ist, die Wohnungsnot zu mildern und insbesondere den minderbemittelten Kreisen zu einer Wohnung und möglichst auch zu einem Eigenheim zu verhelfen. ...
In Anerkennung der fördernden Maßnahmen der Gemeinde und im Hinblick darauf, daß die Durchführung des Bauvorhabens mancherlei Lasten für die Gemeinde dennoch mit sich bringt, verpflichten sich die Herren L. und A. hiermit gegenüber der politischen Gemeinde E., einen einmaligen Kulturbeitrag von 450,-- DM für jede zu erstellende Wohnungseinheit zu bezahlen, der bei Erteilung der Baugenehmigung zur Zahlung fällig wird, des ferneren einen Beitrag von 50,-- DM je Wohnungseinheit für schon bestehende Einrichtungen. "

Den im Nds. Aufbaugesetz vorgesehenen Durchführungsplan (Bebauungsplan) stellte die Klägerin nicht auf. Die Beklagten erhielten in der Folgezeit die jeweils beantragten Baugenehmigungen und entrichteten an die Klägerin insgesamt 31.000,-- DM. Später verweigerten sie weitere Zahlungen. Darauf erhob die Gemeinde E. Klage.

In der Zeitschrift "Mein Eigenheim" [1] wird von folgendem Fall berichtet:

Ein Bauherr beantragte für den Bau seines Eigenheims eine Baugenehmigung. Sein Grundstück lag in einem erschlossenen Baugebiet, für das ein verbindlicher Bebauungsplan bestand. Obwohl sich der Bauherr mit seinem Vorhaben in Übereinstimmung mit dem Baurecht

---

1) O. Verf., 1971, 93; weitere Einzelheiten ergeben sich aus dem Schreiben des betroffenen Bauherrn an den Verfasser vom 18.2.1972.

und insbesondere mit den Festsetzungen des Bebauungsplans gehalten hatte, weigerte sich die kreisangehörige Gemeinde H., den Bauantrag an das zuständige Kreisbauamt weiterzuleiten, weil der Bauherr nicht bereit war, die von der Gemeinde verlangten Folgelasten von insgesamt 3.200,-- DM zu zahlen. Der Bauherr wandte sich daraufhin beschwerdeführend an das Bayerische Innenministerium als oberste Baubehörde.

Zweiter Abschnitt

Die Ansichten in Rechtsprechung und Literatur

Zu der Frage der Zulässigkeit von Folgelastenvereinbarungen zwischen Gemeinden und Bauwilligen werden - grob vereinfacht - zwei Ansichten vertreten [1]:

Ein Folgelastenvertrag sei nur rechtswirksam, wenn eine Rechtsgrundlage bestehe, auf Grund derer die Gemeinde die Zahlung eines Folgelastenbeitrages auch durch einen Verwaltungsakt fordern könne.

Eine Vereinbarung über die Zahlung von Folgelasten sei auch dann rechtswirksam, wenn zwar keine gesetzliche Anspruchsgrundlage bestehe, wenn nur der Leistungsforderung kein Gesetz entgegenstehe.

Im einzelnen gibt es folgende Auffassungen zu dieser Frage:

---

1) Bauernfeind, Die Gde. 1971, 15.

A) Die Auffassungen in der Rechtsprechung

I) Die Rechtmäßigkeit der Folgelastenverträge verneinende Entscheidungen

In älteren Entscheidungen ordentlicher Gerichte wird die Rechtmäßigkeit von Folgelastenvereinbarungen verneint.

So kommt das Landgericht München II [1] in dem oben dargestellten Fall [2] zu dem Ergebnis, daß eine Vereinbarung über die Zahlung von Folgelasten durch den Bauherrn als Vorbedingung für die Ausweisung neuer Baugebiete gegen § 134 BGB verstoße. Das Landgericht begründet dies damit, daß die Gemeinde sich bei der Aufstellung eines Bebauungsplans allein von sachlichen Gesichtspunkten leiten lassen dürfe. Für die Frage, ob ein Grundstück in den Plan aufgenommen werden könne, seien nur Gründe der geordneten Entwicklung der Gemeinde maßgebend, nicht aber finanzielle Gesichtspunkte. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erlaube es der Gemeinde nicht, ohne Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden in ihrem öffentlich-rechtlichen Aufgabenkreis Entgelte im weitesten Sinne zu verlangen. Durch das Versprechen eines Entgelts für die Aufnahme des Grundstücks in den Bebauungsplan werde der Gemeinde eine in der Gemeindeordnung nicht vorgesehene Einnahmequelle eröffnet, die die Bürger ungleich behandele, soweit die von den Grundstückseigentümern verlangten Beträge - wie hier - willkürlich abgestuft seien, und die schließlich eine Verteuerung des Baulandes zur Folge haben.

---

1) U. v. 1.2.1962, BayVBl 1962, 251 m. zust. Anm. von Mang.
2) Vorstehend Erster Abschnitt (S.71 ff.).

Das Landgericht Hannover [1] hat in dem ebenfalls bereits erwähnten Fall [2] die Vereinbarung über die Zahlung eines Kulturbeitrages für nichtig erklärt, weil sie gegen die guten Sitten verstoße. Das Landgericht meint, die Gemeinde habe dadurch, daß sie den Erlaß des Bebauungsplanes vom Abschluß dieses Vertrages abhängig gemacht habe, auf die Beklagten einen Zwang ausgeübt, um sie zur Leistung von Beiträgen zu verpflichten, die weder im Gesetz noch in einer kommunalen Satzung eine Grundlage hätten.

In dem Regreßprozeß gegen die Prozeßbevollmächtigten der Gemeinde, die die Berufungsfrist gegen das Urteil des Landgerichts Hannover [3] versäumt hatten, kam das Oberlandesgericht Celle [4] ebenfalls zu dem Ergebnis, daß die Vereinbarung über die Zahlung eines Kulturbeitrages nichtig sei. Das Oberlandesgericht ist der Auffassung, der Vertrag verstoße gegen das für die Gemeinde geltende Verbot, hoheitliche Entschließungen mit wirtschaftlichen Gegenleistungen, für die eine gesetzliche Ermächtigung fehle, zu verknüpfen (sog. Koppelungsverbot). Ein Ausnahmefall zulässiger Koppelung habe nicht vorgelegen, denn ein Koppelungsgeschäft sei nur zulässig, wenn eine gesetzliche Grundlage für den Anspruch auf die wirtschaftliche Gegenleistung bestehe, so daß der Leistende bei einer rechtsgeschäftlichen Verknüpfung hoheitlicher und fiskalischer Maßnahmen im

---

1) U. v. 20.3.1962, Nds. Rpfl. 1963, 224 m. abl. Anm. von Finkler, Die Nds. Gde. 1964, 15; ebenso LG Hannover v. 30.5.1963 - 2 O 125/63 -, nicht veröffentlicht; v. 19.11.1963 - 5 O 178/63 -, nicht veröffentlicht.
2) Vorstehend S. 72 f.
3) U. v. 20.3.1962, Nds. Rpfl. 1963, 224.
4) U. v. 4.3.1964, Die Nds. Gde. 1964, 116 m. abl. Anm. von Hennings (aufgehoben durch BGH v. 14.7.1966, DVBl 1967, 36); ebenso OLG Celle v. 23.10.1964, KommPolitBl. 1965, 21.

Endergebnis nicht schlechter gestellt werde, und wenn außerdem die Gegenleistung in einem inneren Zusammenhang mit der hoheitlichen Amtshandlung stehe. Der klagenden Gemeinde habe ein gesetzlicher Anspruch auf Zahlung von Beiträgen zu ihren etwaigen kommunalen Folgeeinrichtungen nicht zugestanden. Es könne dahingestellt bleiben, ob nach § 17 PrAnsG Ansiedlungsleistungen hätten festgestellt werden können.Dafür wäre jedoch nicht die klagende Gemeinde, sondern der Landkreis zuständig gewesen. Daher sei das Verlangen wirtschaftlicher Gegenleistungen kompetenzmäßig nicht gedeckt, und eine vertragliche Absprache führe zu einer unzulässigen Gesetzesumgehung.

Das Oberlandesgericht München hat in einem Urteil vom 26.11.1964 [1] die im Rahmen eines notariellen Grundstückskaufvertrages zwischen einer Gemeinde (Verkäufer) und einem Bauherrn (Käufer) getroffene Folgelastenvereinbarung auch wegen Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot gemäß § 134 BGB für nichtig erklärt. In seiner Begründung hat das Gericht ausgeführt, die klagende Gemeinde nehme mit privatrechtlichen Grundstücksverträgen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gleichzeitig die hoheitliche Aufgabe der Förderung des Wohnungsbaus wahr und sei daher bei der Vertragsgestaltung den Bindungen des öffentlichen Rechts unterworfen. Für die Fälle öffentlicher "Wohltaten" - wie die Verteilung von knappem und billigem Bauland - werde die Einhaltung des Gleichheitssatzes und die Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips gefordert. Die Inanspruchnahme von Neubürgern für Folgelastenbeiträge in ungewisser Höhe verstoße aber gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gemeindebürger, der es

---

1) - 1 a U 1715/64 -, nicht veröffentlicht (aufgehoben durch BGH v. 20.12.1968, DÖV 1969, 861).

den Gemeinden nicht erlaube, im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit - auch der fiskalischen - Gemeindeangehörige ohne zureichenden Grund und vor allem ohne zureichenden Maßstab ungleich zu behandeln. Die Unwirksamkeit der Folgelastenklausel ergebe sich außerdem aus § 89 Abs. 1 II. WoBauG, wonach die Gemeinden verpflichtet seien, geeignete, ihnen gehörende Grundstücke als Bauland für den Wohnungsbau zu angemessenen Preisen zur Verfügung zu stellen. Deshalb dürfe die Abgabe von Bauland für den sozialen Wohnungsbau von der Gemeinde nicht dazu ausgenutzt werden, vertragliche Zusagen zu erhalten, auf die sie -gesetzlich - keinen Anspruch habe.

In einer Entscheidung des Oberlandesgerichts Celle vom 30.10.1968 [1] wurde eine Folgelastenvereinbarung wegen Unvereinbarkeit mit den guten Sitten für nichtig erklärt, weil der Bauherr einen Anspruch auf die Baugenehmigung gehabt habe und deshalb die Gemeinde für die Erklärung ihres Einvernehmens hierzu keine Gegenleistung verlangen dürfe.

Es liegen aber auch Entscheidungen von Verwaltungsgerichten vor, die sich kritisch mit der Abwälzung von Folgelasten durch die Gemeinden mittels Vertrages auseinandergesetzt haben.

Das Verwaltungsgericht Hannover [2] hatte die Frage zu beurteilen, ob eine Vereinbarung zwischen der verklagten Gemeinde und den klagenden Bauherren über die Zahlung eines Schulbaubeitrages in Höhe von 718,-- DM rechtswirksam sei. Die Kläger verlangten mit

---

1) Die Nds. Gde. 1969, 156 (aufgehoben und an das zuständige Verwaltungsgericht verwiesen durch BGH v. 12.7.1971, BGHZ 56, 365 = DVBl. 1971, 789); im Ergebnis ebenso OVG Lünbeburg v. 3.5.1973 - I OVG A 57/72 -, nicht veröffentlicht.

2) IV. Kammer Hildesheim, U.v. 21.9.1960 - IV A 18/60 -, nicht veröffentlicht, teilweise abgedruckt im Tatbestand von BVerwG v.5.10.1965, DVBl. 1967, 40.

der Klage die Erstattung des bereits gezahlten Betrages. Das Verwaltungsgericht hat der Klage stattgegeben, da nach seiner Ansicht die Vereinbarung unwirksam ist. Es hat dazu ausgeführt, daß weder § 9 PrKAG noch § 17 PrAnsG (mangels Durchführung eines Ansiedlungsverfahrens) als Rechtsgrundlage für den Schulbaubeitrag in Betracht komme. Deshalb sei ein Rechtsgeschäft, das an sich in legaler und verbindlicher Weise zustandgekommen sei und auch an sich nicht gegen die guten Sitten verstoße, unwirksam, wenn es - wie hier - offensichtlich zu dem Zweck getätigt worden sei, die Ziele und Absichten eines anderen Gesetzes zu durchkreuzen und dessen Vorschriften zu umgehen. Weiter sei zu berücksichtigen, daß die Annahme der Wirksamkeit derartiger Vereinbarungen bedenkliche Rückwirkungen auf das rechtsstaatliche Gefüge haben könnte, da damit für Beiträge jeder Art, sei es zum Bau von Schwimmhallen, Museen, Theatern und dergleichen ein unübersehbarer Bereich von indirekten Abgaben geschaffen werden könnte, der sich der Übersicht und der Kontrolle entzöge. Hinzu komme, daß eine derartige Praxis nicht zuletzt auch gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoße, da nicht alle Bürger, sondern nur die baulustigen Anlieger von dieser finanziellen Belastung betroffen würden.

Das Bundesverwaltungsgericht [1] hat diese Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hannover bestätigt. Es hat dem Verwaltungsgericht beigepflichtet, daß aus den von

---

1) U. v. 5.10.1965, DVBl 1967, 40 m. zust. Anm. Wach, DVBl 1967, 47; vgl. aber jetzt BVerwG v.6.7. 1973, NJW 1973, 1895 = DVBl 1973, 800.

ihm dargelegten Gründen für die Zahlung eines Schulbaubeitrages keine Rechtsgrundlage bestehe und deshalb das Rückforderungsbegehren der Kläger berechtigt sei.

Das Oberverwaltungsgericht Lüneburg hat schließlich in einem Urteil vom 23. 11. 1970 [1] die Auffassung vertreten, daß im Lande Niedersachsen von einer Gemeinde oder einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft sogenannte Folgelasten- oder Kulturbeiträge mangels einer öffentlich-rechtlichen Grundlage nicht beansprucht werden könnten.

II) Die Rechtmäßigkeit der Folgelastenverträge bejahende Entscheidungen

Das Verwaltungsgericht Köln [2] hat incidenter Folgelastenvereinbarungen für gültig erklärt, indem es die Baugenehmigungsbehörde zur Erteilung einer Baugenehmigung für eine Siedlung im Außenbereich verurteilt hat, obwohl die Gemeinde geltend gemacht hatte, daß bei Zulassung des Bauvorhabens öffentliche Belange durch unwirtschaftliche Aufwendungen für die Schaffung von Schulräumen beeinträchtigt würden. Den Einwand der Gemeinde sah das Gericht deshalb für unbeachtlich an, weil sich das klagende Wohnungsbauunternehmen verpflichtet hatte, die für die Herstellung des erforderlichen Schulraums entstehenden Folgelasten in Höhe von

---

1) DVBl 1972, 154.
2) U. v. 8.10.1963 - 2 K 1068/62 - u. v. 17.12.1963 - 2 K 2159/62 -, beide nicht veröffentlicht, zitiert nach Hucko, KStZ 1964, 176.

80.000,-- DM zu übernehmen [1].

In einem Urteil vom 23.4.1964 hat die 6. Kammer des Verwaltungsgerichts Hannover [2], ohne auf die oben [3] angeführte Entscheidung der 4. Kammer [4] einzugehen, nunmehr einen Folgelastenvertrag zwischen Gemeinde und Bauwilligem für rechtswirksam erachtet. Der Bauträger hatte die Vereinbarung geschlossen, um die Bebauung seines Grundstücks, für das bisher kein Durchführungsplan nach dem Nds. Aufbaugesetz bestand, möglichst bald durchführen zu können. Das Verwaltungsgericht hält die vom OLG Celle [5] gegen derartige Verträge vorgebrachten Bedenken für nicht stichhaltig, da die in Frage stehende Vereinbarung eine einseitige Verpflichtung des privaten Interessenten enthalte, nicht aber eine Verpflichtung der Gemeinde zur Vornahme einer bestimmten Hoheitshandlung, die im Rechtsmittelweg durchgesetzt werden könne. Das Gericht ist weiter der Auffassung, das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für den Abschluß einer derartigen Vereinbarung sei nicht mit dem Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot gleichzusetzen. Ebenso wie sich der Bürger jedem gesetzlosen und damit rechtswidrigen Verwaltungsakt durch Verzicht auf ein Rechtsmittel unterwerfen könne, so müsse es ihm auch möglich sein, eine bestandskräftige (nicht nichtige) Vereinbarung über eine gesetzlich nicht normierte Leistung von vornherein zu treffen.

---

1) Vgl. auch VGH Mannheim v. 20.3.1968, NJW 1968, 2026, der die Baugenehmigungsbehörde ebenfalls zur Erteilung der beantragten Baugenehmigung verurteilt hat, weil sich der Bauherr des Bauvorhabens im Außenbereich zur Zahlung der wegen dieser Lage anfallenden Erschließungskosten bereit erklärt hatte. Anders aber OVG Saarlouis, v. 28.10.1960, DÖV 1963, 77; Hillermeier, BayBgm 1970, 155.
2) KStZ 1965, 19.
3) Vorstehend unter I (S. 75 ff).
4) V. 21.9.1960 - IV A 18/60 -, nicht veröffentlicht.
5) U.v. 4.3.1964, Die Nds. Gde 1964, 116.

Deshalb sei eine Vereinbarung der strittigen Art ebenso wie ein Leistungsbescheid nur bei einem Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot oder bei Sittenwidrigkeit nichtig. Ein gesetzliches Verbot sei nicht darin zu erblicken, daß Ansiedlungsleistungen nach § 17 PrAnsG nur durch den Landkreis festgesetzt werden könnten. Ein Sittenverstoß auf Seiten der Gemeinde liege angesichts der Vorteile durch die frühere Bebaubarkeit des Grundstücks für den Bauträger ebenfalls nicht vor.

Auch der Bundesgerichtshof bejaht in einer Entscheidung [1], durch die das bereits erwähnte Urteil des OLG Celle vom 4.3.1964 [2] aufgehoben worden ist, die Gültigkeit einer Folgelastenvereinbarung. Der Bundesgerichtshof führt aus, es sei daran festzuhalten, daß grundsätzlich der Staat oder eine sonstige öffentliche Körperschaft sich die Wahrnehmung ihrer amtlichen Aufgaben nicht bezahlen lassen und vor allem die Erfüllung ihrer amtlichen Aufgaben ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig machen dürfe und daß ein Verstoß gegen diesen Grundsatz in der Regel einen auf die Gewährung solcher Gegenleistungen gerichteten - privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen - Vertrag nichtig mache. Indes könne andererseits nicht gesagt werden, daß in jedem Fall und unter allen Umständen eine Koppelung von amtlichen Obliegenheiten mit Gegenleistungen eines Gesuchstellers unzulässig seien. So habe der Senat in seiner Entscheidung in BGHZ 26, 84 ff. nicht beanstandet, daß eine Gemeinde die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung von einer Bausperre

---

1) U. v. 14.7.1966, DVBl. 1967, 36 m. abl. Anm. von Tittel.
2) Die Nds. Gde. 1964, 116.

von wirtschaftlichen Gegenleistungen des Bauherrn oder Auflagen an ihn abhängig gemacht habe, die im inneren Zusammenhang mit den Zwecken der Bausperre ständen und die den Bauherrn im Grunde nicht schlechter stellten als bei der Durchführung hoheitlicher Maßnahmen.

Die Unternehmer hätten keineswegs einen Anspruch auf Genehmigung ihrer Pläne gehabt (kein Fall einer sog. gebundenen Erlaubnis). Denn die Gemeinde hätte schwerwiegende finanzielle Gründe gegen die geplante Bebauung vorbringen können, da sie bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben auch fiskalische Belange, soweit diese sachlich vertretbar seien, in die Waagschale werfen dürfe. Die mit einer neuen Wohnsiedlung verbundene finanzielle Belastung der Gemeinde hätte nämlich eine Vergrößerung der Einwohnerzahl verbieten müssen. Seien aber die vom Standpunkt der Gemeinde aus gegen das Vorhaben sprechenden Gründe im wesentlichen finanzieller Art gewesen, dann müßten diese Gründe in dem Maße ihr Gewicht verlieren, in dem die aus der Bebauung sich ergebenden finanziellen Belastungen durch Geldzuwendungen seitens des Bauinteressenten gemindert würden. Bei dieser Sachlage seien keine grundsätzlichen Bedenken dagegen zu erheben, wenn durch entsprechende Vereinbarungen ein Interessenausgleich nach den Regeln des "do ut des" gefunden werde. Dies gelte vor allem dann, wenn der Verwirklichung eines Anliegens des Einzelnen auch trotz der übernommenen Leistungsverpflichtungen besser, zumindest aber nicht schlechter gedient sei, als wenn die Behörde - in sachlich gerechtfertigter und zulässiger Weise - die Maßnahme abgelehnt hätte. Die Auffassung des Berufungsgerichts, ein "Koppelungsgeschäft" der öffentlichen Hand sei - abgesehen von dem Fall einer entsprechenden rechtlichen Ermächtigung - schlechthin nur dann zulässig, wenn eine

gesetzliche Grundlage für den Anspruch auf die Gegenleistung bestehe, sei in dieser Allgemeinheit nicht zutreffend. Vielmehr könne - solange insoweit nicht ein gesetzliches Verbot eingreife - damit allein, daß eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Übernahme einer bestimmten Gegenleistung eines Gesuchstellers nicht bestehe, noch nicht auf die Unzulässigkeit und Unwirksamkeit einer derartigen Leistungsverpflichtung geschlossen werden. Insoweit genüge es - zumindest im Rahmen der "Leistungsverwaltung" -, daß ein Gesetz der Übernahme einer derartigen Leistungsverpflichtung nicht entgegenstehe.

In einer späteren Entscheidung vom 20.12.1968 [1], durch die das Urteil des OLG München vom 26.11.1964 [2] aufgehoben worden ist, hat der Bundesgerichtshof auf das obige Urteil Bezug genommen und den Rechtsstreit zur Prüfung der Frage zurückverwiesen, ob ein ähnlicher Zusammenhang zwischen der Mehrbelastung der zuziehenden Gemeindebürger und dem der klagenden Gemeinde allgemein durch den Zuzug von außerhalb entstehenden Verwaltungsaufwand hier vorliege. Auf die Besonderheit des Sachverhalts eingehend verneint der Bundesgerichtshof die Nichtigkeit der Folgelastenvereinbarung schon wegen eines Verstoßes gegen § 89 WoBauG, da im Hinblick darauf, daß § 89 Abs. 6 II. WoBauG die Herleitung von Rechtsansprüchen aus den vorangehenden Absätzen des § 89 versage, eine Ver-

---

1) DÖV 1969, 861 m. zust. Anm. von Otto, GWW 1970, 49. In einem Urteil v. 12.5.1972 (NJW 1972, 1657) hat der BGH seine Rechtsprechung zu den Koppelungsgeschäften bestätigt und bekräftigt.

2) - 1 a U 1715/64 -, nicht veröffentlicht.

letzung dieser Vorschriften nicht die Wirkung beizumessen sei, daß sie ein Rechtsgeschäft nach § 134 BGB nichtig mache.

In einem neueren Urteil hat das Oberlandesgericht München [1] ebenfalls keine Bedenken gegen den Abschluß von Folgelastenverträgen mehr. Es ist der Auffassung, daß eine zwischen Privatleuten im Rahmen eines notariellen Grundstückskaufvertrages geschlossene Folgelastenvereinbarung, in der sich der Käufer im Hinblick auf entstehende "Nachfolgelasten" zu einer Geldleistung verpflichtet, gültig sei. Die Tatsache, daß die Geldzahlung vom Grundstückserwerber nur übernommen worden sei, um einen an sich berechtigten Widerstand der Gemeinde (§ 36 Abs. 1 BBauG) gegen das Vorhaben zu überwinden, mache die getroffene Vereinbarung nicht nichtig. In seiner Begründung bezieht sich das Oberlandesgericht auf die Entscheidung des BGH vom 14.7.1966 [2].

In einem in jüngster Zeit ergangenen Urteil vom 6.7.1973 [3] hat nunmehr auch das Bundesverwaltungsgericht in einem Fall, der eine im Zusammenhang mit der Ausweisung eines Baugebietes geschlossene Folgekostenvereinbarung zwischen der Gemeinde und dem Bauträger betraf, die Zulässigkeit von Folgelastenverträgen im Grundsatz bejaht. Es ist der Ansicht,

---

1) U. v. 31.10.1968, BayVBl 1969, 183.
2) DVBl 1967, 36.
3) NJW 1973, 1895 = Informationsdienst des Dtsch. Volksheimstättenwerks 1973, 163 = DVBl 1973, 800 (teilweise ausführlicher abgedruckt); auf das abweichende Urteil v. 5.10.1965, DVBl 1967, 40 geht das BVerwG in seiner Entscheidung überraschenderweise nicht ein.

daß die Tatsache, daß es an einer Rechtsgrundlage dafür fehle, sich der Folgelasten durch förmliche Heranziehung Dritter zu entledigen, nichts darüber besage, ob die Entlastung auf andere Weise erfolgen dürfe. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Folgelastenvertrag eine andere zulässige Möglichkeit für die Gemeinden, die Folgelasten abzuwälzen, da "Gesetz und Recht" (Art. 20 Abs. 3 GG) dem nicht entgegenständen.
Aus dem Bundesbaugesetz ließen sich keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Zulässigkeit und Wirksamkeit von Folgelastenverträgen herleiten, weil insbesondere § 127 Abs. 4 BBauG zu entnehmen sei, daß der Bundesgesetzgeber in der Reichweite des Bundesbaugesetzes seine etwaigen Kompetenzen nicht voll in Anspruch genommen, sondern den Ausgleich der Folgekosten - positiv wie negativ - nur im Umfang seiner Erschließung im Sinne der §§ 127 ff. BBauG geregelt habe.
Das sog. Koppelungsverbot stehe den Folgelastenverträgen ebenfalls nicht entgegen. Zwischen der Bauleitplanung und der Übernahme bestimmter durch sie verursachter Aufwendungen bestehe ein innerer Zusammenhang. Außerdem finde bei den Folgelastenverträgen kein "Verkauf von Hoheitsakten", sondern eine Entlastung von finanziellen Verpflichtungen statt, zu denen der Erlaß eines Bebauungsplanes (bzw. die Mitwirkung am Baugenehmigungsverfahren) geführt habe oder führen werde.

Ebensowenig würden Folgelastenverträge gegen das Städtebauförderungsgesetz, gegen den Gleichheitssatz und gegen Treu und Glauben verstoßen. Auch sei Art. 14 Abs. 1 GG nicht verletzt, weil es bei den folge-

lastenverträge nicht darum gehe, die "Baufreiheit" von einer Ermessensentscheidung abhängig zu machen, sondern im Gegenteil darum, eine nicht gegebene "Baufreiheit" mit Hilfe des Abschlusses eines Folgelastenvertrages zu erreichen.

Schranken für Folgelastenverträge leitet das Bundesverwaltungsgericht aus dem Gesichtspunkt des Machtmißbrauchs, aus dem Erfordernis der Ursächlichkeit sowie aus dem Verbot des Übermaßes her.

B) Der Meinungsstand in der Literatur

Wie in der Rechtsprechung hat sich auch in der Literatur zu der Frage der Rechtmäßigkeit von Folgelastenverträgen noch keine einheitliche Meinung entwickelt.

I) Die Rechtmäßigkeit der Folgelastenverträge bejahende Literaturansichten

Cholewa [1] und Muthesius [2] leiten das Recht der Gemeinden, Verträge zur Sicherung öffentlicher Belange abzuschließen, in denen sich Bauwillige zur Zahlung von Folgelastenbeiträgen verpflichteten, aus § 35 BBauG her. Da § 35 BBauG die Gemeinden vor Ausgaben für Erschließungsanlagen und Folgeeinrichtungen schützen wolle, die ihre finanzielle Leistungskraft übersteigen werde, müsse der Unternehmer, damit sein Vorhaben zulässig werde, diejenigen Erschließungs- und Folgekosten übernehmen, die für die Gemeinde nicht tragbar seien.

---

1) Die Gde. 1963, 143 Fußn. 15.
2) S. 78.

Im Gewohnheitsrecht sieht Hucko [1] die Rechtsgrundlage für Folgelastenverträge zwischen Gemeinden und Bauherren, wenn das Bauvorhaben - wie es für Ansiedlungsleistungen nach §§ 13, 17 PrAnsG erforderlich ist - im Außenbereich durchgeführt werden soll.

Nach Willigmann [2] ist eine Koppelung von Verwaltungshandeln mit einer Gegenleistung des Bürgers im Vertragswege dann rechtmäßig, wenn die Gegenleistung mit der betreffenden Hoheitsmaßnahme in unmittelbarem sachlichen Zusammenhang stehe und die Behörde befugt sei, gerade diese konkrete Gegenleistung dem Bürger aufzuerlegen. Eine derartige Befugnis sei - wie Willigmann meint - auch dann gegeben, wenn die Gegenleistung des Bürgers nur die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für das Verwaltungshandeln schaffen solle. Dieser Argumentation haben sich neben dem Bundesgerichtshof [3] Teile der Literatur angeschlossen und bejahen wegen des Vorliegens dieser Voraussetzungen die Zulässigkeit der Folgelastenverträge [4].

Im Schrifttum wird weiter die Ansicht vertreten, Folgelastenvereinbarungen seien bedenkenfrei, wenn sie im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften die Erfüllung

---

1) KStZ 1964, 177.
2) DVBl 1963, 230; ähnlich auch Schulke, DÖV 1959, 135.
3) U. v.14.7.1966, DVBl 1967, 36.
4) Degmair, KStZ 1965, 171; Bielenberg, DVBl 1967, 260; Röskau, KStZ 1969, 194; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 127 Rdn. 29. Dagegen verneint v. Campenhausen beim Folgelastenvertrag den unmittelbaren Zusammenhang zwischen Hoheitsmaßnahme und wirtschaftlicher Gegenleistung (DÖV 1967, 667).

eines konkreten Abgabenanspruchs zum Gegenstand hätten [1]. Solange sich die Zahlungen auf Grund eines Folgelastenvertrages in der Größenordnung der Ansiedlungsleistungen nach § 17 PrAnsG hielten, könne angesichts der jetzigen siedlungspolitischen Lage von einem Verstoß gegen die guten Sitten keine Rede sein. Bei gegenteiliger Auffassung müßten die Gemeinden hilf- und rechtlos die mit der Schaffung neuer Ansiedlungen zusammenhängenden finanziellen und sonstigen Belastungen auf sich nehmen, wenn es einem Unternehmer einfiele, auf ihrem Gebiet eine Vielzahl von Wohnungen zu errichten [2].

Nach der Veröffentlichung des Urteils des BGH vom 14. 7. 1966 [3] hat die darin vertretene Ansicht von der Rechtsgültigkeit der Folgelastenverträge in vielen Beiträgen der Wissenschaft Zustimmung gefunden [4]. Die Rechtsgültigkeit von Folgelastenvereinbarungen wird bejaht, wenn

1) finanzielle Bedenken gegen hoheitliches Tätigwerden der Gemeinde (oder des Gemeindeverbandes) bestehen, die die Ablehnung der von dem privaten Vertragspartner beantragten Maßnahme rechtfertigen,

---

1) Finkler, Die Nds. Gde. 1964, 19; Hennings, Die Nds. Gde. 1964, 119; Suckow, KStZ 1964, 154/5; Schmidt, S. 44.
2) Finkler, Die Nds. Gde. 1964, 17.
3) DVBl 1967, 36.
4) Ludyga, BayBgm 1966, 270; Wach, DVBl 1967, 47, Jung, BuG 1967, 85; Neumann-Duesberg, BlGWBR 1967, 64; Scherer, Der Gemeindetag 1967, 258; Cholewa, § 123 Tz. 38, 39; Finkler, S. 6; Wachsmuth, S. 18; Muthesius, S. 76 f.; Böhm, Der Gemeindetag 1969, 195; Oestreicher, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 18 ff.; Bouska, BayBgm 1969, 90; Röskau, KStZ 1969, 158; Otto, GWW 1970, 49; Bauernfeind, Die Gde. 1971, 15; Förster in Kohlhammer-Kommentar, § 123 Anm. III, 9; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 127 Rdn. 29; Schrödter, § 123 Rdn. 17 b; vgl. auch Neuffer, § 127 zu Abs. 1.

2) die vom privaten Vertragspartner angebotenen Leistungen geeignet sind und bezwecken, die sachlich berechtigten finanziellen Bedenken der Gemeinde zu beseitigen oder zu vermindern,
3) ein sachlich vertretbarer Rahmen der Leistungen des privaten Vertragspartners, insbesondere ein angemessenes Verhältnis zu gleichartigen Leistungen der Gemeinde eingehalten ist
4) und ein vertretbarer Interessenausgleich hergestellt ist, d.h. der private Vertragspartner trotz übernommener Zahlungsverpflichtung besser gestellt ist, als wenn sein Antrag zu Recht abgelehnt worden wäre [1].

II) Die Rechtmäßigkeit der Folgelastenverträge verneinende Literaturansichten

Die in der Literatur gegen die Rechtmäßigkeit der Folgelastenverträge erhobenen Bedenken sind zweifacher Natur. Zum einen wird die Meinung vertreten, die Ausweisung von Grundstücken als Bauland könne als hoheitliche Tätigkeit der Gemeinde nicht von der Zahlung eines Folgelastenbeitrages durch die Bauwilligen abhängig gemacht werden (Koppelungsverbot) [2], weil die Gemeinden öffentlich-rechtliche Pflichten nicht gegen Geld verkaufen könnten [3]. Zudem könne ein Akt der Rechtsetzung, der Erlaß eines Bebauungsplanes als Satzung (§ 10 BBauG), nicht Gegenstand einer Vereinbarung sein, da sich aus der Natur der

---

1) Oestreicher, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 21; Bouska, BayBgm 1969, 91.
2) Mang, BayVBl 1962, 253.
3) Korff, DWW 1966, 318; Schatz, BayVBl 1967, 379; Tittel, DVBl 1967, 39; Meyer, ZMR 1972, 40.

in die Regelung der Parteien einbezogenen staatlichen Funktion jede Koordination von Staat und Bürger verbiete [1]. Zum anderen wird auf den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes verwiesen, der es einem Hoheitsträger nur dann erlaube, in seinem öffentlich-rechtlichen Aufgabenbereich den Bürger zu belasten, wenn ihm das Gesetz dazu eine Grundlage biete; eine gesetzliche Ermächtigung, den Bauherren Folgelasten aufzuerlegen, stehe den Gemeinden aber nicht zur Verfügung [2]. Für die Gemeinden müsse daraus das Verbot abgeleitet werden, ohne Rechtsgrundlage für ein seinem Wesen nach öffentlich-rechtliches Handeln, wie es die Erweiterung der gemeindlichen Einrichtungen darstelle, Entgelte im weitesten Sinne zu verlangen, gleichgültig ob dies durch einseitig hoheitliches Handeln oder im Rahmen eines Vertrages geschehe [3].

Menger-Erichsen [4] fassen ihre Kritik an der Entscheidung des BGH vom 14.7.1966 [5] und damit zugleich an allen die Zulässigkeit der Folgelastenverträge bejahenden Auffassungen, folgendermaßen zusammen:

---

1) Tittel, DVBl 1967, 40; Asam, BayVBl 1967, 191.
2) Tittel, DVBl 1967, 39; Asam, BayVBl 1967, 190; Menger-Erichsen, VerwArch 58 (1967), 176/7; Dombrowski, S. 104; Burger, DÖV 1968, 510; Schulz, GWW 1970, 211; Lutz, DWW 1970, 333; Hillermeier, BayBgm 1970, 155; Meyer, ZMR 1972, 40; Schütz-Frohberg, § 123 Anm. III 2; Heitzer-Oestreicher, Vor § 123 Anm. III C 2 b.
3) Asam, BayVBl 1967, 190.
4) VerwArch 58 (1967), 176.
5) DVBl 1967, 36.

"Es ist die Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, daß die Verwaltung bei dem weiten vom BGH gesteckten Rahmen, der auch im EVwVerfG 1963 für richtig befunden wird, im Vertrag ein Mittel sehen wird, ihre Bindungen an das Gesetz zu durchbrechen, indem sie sich in den gezogenen Grenzen Verhalten versprechen läßt, die sie mangels gesetzlicher Grundlage im Wege der Eingriffsverwaltung nicht durchsetzen könnte. Obwohl der BGH sich grundsätzlich dagegen ausgesprochen hat, wird man sich schwerlich der Sorge verschließen können, daß dieses Urteil dafür in Anspruch genommen werden könnte, daß der Staat sich seine gesetzlich vorgesehenen Gewährleistungen abkaufen lassen darf."

Dritter Abschnitt

Die Rechtsnatur der Folgelastenvereinbarung

Ehe die rechtliche Problematik der Zulässigkeit von Folgelastenverträgen im einzelnen behandelt wird, ist zunächst auf die Rechtsnatur dieser Verträge einzugehen. Wenn auch die Charakterisierung als öffentlich-rechtlicher [1] oder privatrechtlicher Vertrag für die Beurteilung der Rechtsgültigkeit

1) Im folgenden werden entsprechend der allgemeinen Übung die Begriffe "Verwaltungsvertrag", " verwaltungsrechtlicher Vertrag" und "öffentlich-rechtlicher Vertrag" synonym gebraucht. Zwar umfaßt der Begriff dos "öffentlich-rechtlichen Vertrages" auch Vereinbarungen auf dem Gebiet des Staats-, Verfassungs- und Völkerrechts (vgl. Stern, VerwArch Bd. 49 (1958), 108). Da derartige Vereinbarungen aber nicht Gegenstand dieser Arbeit sind, ist eine Begriffsverwirrung nicht zu befürchten.

der Folgelastenverträge nicht entscheidend ist, da die öffentliche Verwaltung bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben in privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Form im Ergebnis gleichartigen Bindungen unterliegt [1], so ist in Anbetracht der auch zwischen ordentlichen Gerichten und Verwaltungsgerichten divergierenden Rechtsprechung [2] von Interesse, welche Gerichte letztlich über die Rechtmäßigkeit der Folgelastenvereinbarungen zu entscheiden haben.

Es ist daher zu untersuchen, ob die Folgelastenvereinbarungen öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sind. Die Rechtsnatur des zu beurteilenden Vertrages ist maßgebend dafür, ob die sich aus dem Vertrag ergebenden Leistungsverpflichtungen bei den Verwaltungsgerichten (§ 40 VwGO) oder bei den ordentlichen Gerichten (§ 13 GVG) geltend gemacht werden müssen. Gleiches gilt für den Anspruch auf Rückgewähr einer Leistung, die auf Grund einer ungültigen Vereinbarung erbracht worden ist. Für solche Ansprüche, die das Gegenstück des Leistungsanspruchs darstellen, ist derselbe Rechtsweg wie für den Leistungsanspruch gegeben [3].

---

1) BGH v. 20.12.1968, DÖV 1969, 861; Reuss, S. 255 ff.; Asam, BayVBl 1967, 190; v. Campenhausen, DÖV 1967, 666; Hillermeier, BayBgm 1970, 157 Fußn. 21; Wolff I, § 23 IV s ; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 1 Rdn. 134.
2) Vgl. oben Dritter Teil, Zweiter Abschnitt, A (S. 75 ff.).
3) Vgl. OLG München v. 31.10.1968, BayVBl 1969, 183; BGH v. 12.7.1971, JZ 1971, 652.

A) Der Meinungsstand in Literatur und Rechtsprechung

Auch bei der Frage der Rechtsnatur der Folgelastenvereinbarungen fehlt es an einer übereinstimmenden Auffassung in Rechtsprechung und Literatur.

In den Entscheidungen der ordentlichen Gerichte wird überwiegend von der privatrechtlichen Natur der Folgelastenverträge ausgegangen [1]. Die Charakterisierung als Privatrechtsvertrag geschah wohl teilweise aus prozeßökonomischen Gesichtspunkten, um den Parteien eine Verweisung an das Verwaltungsgericht zu ersparen [2]. Die für das gefundene Ergebnis gegebenen Begründungen fielen dementsprechend wenig überzeugend aus. So hat das LG München II [3] die Einordnung der Folgelastenvereinbarung als privatrechtlichen Vertrag damit begründet, die Parteien hätten dadurch, daß sie das Schriftstück selbst als Vereinbarung bezeichnet hätten und dieses eine einfache Zahlungsverpflichtung des Beklagten enthalte, zu erkennen gegeben, daß sie sich auf der Ebene des Privatrechts gegenüberstehen wollten; das folge auch daraus, daß das Landratsamt - wie die Klägerin vorgebracht habe - ihr empfohlen habe, einen privatrechtlichen Vertrag über die Nachfolgelasten zu

1) LG München II v. 1.2.1962, BayVBl 1962, 252; LG Hannover v. 20.3.1962, Nds. Rpfl. 1963, 224; OLG München v. 26.11.1964 - 1 a U 1715/64 -, nicht veröffentlicht; BGH v. 20.12.1968, DÖV 1969, 861; OLG Celle v. 30.10.1968, Die Nds. Gde. 1969, 156.
2) Vgl. LG München II v. 1.2.1962, BayVBl 1962, 252; LG Hannover v. 20.3.1962, Nds. Rpfl. 1963, 224.
3) U. v. 1.2.1962, BayVBl 1962, 252; ähnlich OLG Celle v. 30.10.1968, Die Nds. Gde. 1969, 156.

schließen. Nach Ansicht des LG Hannover [1] ist die Folgelastenvereinbarung deshalb privatrechtlicher Natur, weil die Parteien sich nicht in einem Über- und Unterordnungsverhältnis gegenüber gestanden, sondern den Vertrag als gleichgeordnete Partner auf dem Boden des Privatrechts abgeschlossen hätten. Zu diesem Ergebnis kommt das LG, obwohl es im Anschluß daran ausführt, daß der Gegenstand der Vereinbarung - die Übereinkunft über die Zahlung eines Kulturbeitrages - seiner Art nach öffentlich-rechtlich sei.

In anderen Entscheidungen der ordentlichen Gerichte wird anknüpfend an die Rechtsprechung [2] zu den Anbauverträgen im Rahmen der §§ 11, 12 des Preußischen Fluchtliniengesetzes vom 2.7.1875 [3], die wie die damalige h.L. [4] von der privatrechtlichen Natur dergetroffenen Vereinbarungen ausging, die Charakterisierung der Folgelastenvereinbarungen als privatrechtliche Verträge mit dem Abgrenzungskriterium " Vertragsgegenstand" [5] begründet. Da

---

1) U. v. 20.3.1962, Nds. Rpfl. 1963, 224.
2) Vgl. z.B. PrOVG v. 2.2.1892, OVGE 23, 23; v.3.3.1892, OVGE 23, 27; RG v. 10.11.1903, RGZ 56, 4; v. 26.10.1931, RGZ 133, 361; v. 24.10.1931, RGZ 134, 25.
3) GS. S. 23.
4) Vgl. z.B. Benkhard, VerwArch Bd. 17 (1909), 365; Dierschke, VerwArch Bd. 17 (1909), 471; v. Strauß u. Torney-Saß, S. 153; Hedemann, Arch.f. bürg.R. Bd. 27 (1906), 152 f.; a.A. aber Apelt, S. 140; Schultzenstein, Jur.Lit. Bl. 19 (1907), 165.
5) Vgl. dazu BGH v. 25.4.1960, BGHZ 32, 214.

diese Verträge keinen der öffentlich-rechtlichen Regelung unterworfenen Sachverhalt beträfen und die vom Gesetz vorgesehene Aufgaben- und Lastenverteilung als solche durch sie nicht geändert würden, der Bürger vielmehr nur eine zusätzliche Verpflichtung als privatrechtliche Pflicht übernommen habe, handele es sich um einen dem bürgerlichen Recht zuzurechnenden Vertragsgegenstand, so daß privatrechtliche Vereinbarungen vorlägen [1].

Diese Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte hat bei einem Teil der Literatur sowohl im Ergebnis als auch in Begründung Zustimmung gefunden. [2] Die Folgelastenverträge werden als privatrechtliche Verträge eingeordnet, weil das Gesetz die vereinbarte Leistung nicht kenne und mit dieser privatrechtlichen Leistung des Bürgers nur die Voraussetzung für die hoheitliche Maßnahme der Verwaltung geschaffen werde. Daß eine derartige Argumentation auf das gewünschte Ergebnis - die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte - ausgerichtet ist, wird von Röskau [3] selbst eingeräumt.

Die wohl überwiegende Auffassung in Literatur und

---

1) OLG München v. 31.10.1968, BayVBl 1969, 184; OLG Celle v. 30.10.1968, Die Nds. Gde. 1969, 652; vgl. auch BGH v. 14.7.1966, DVBl 1967, 36.
2) Mang, BayVBl 1962, 253; Nds. Minister d. Innern, Schreiben v. 27.6.1962, Die Nds. Gde. 1962, 182; Suckow, KStZ 1964, 154/5; Püttner, Arch. f. KommWiss. 1966, 112; Oestreicher, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 20; Bouska, BayBgm 1969, 90; Röskau, KStZ 1969, 195/6; Otto, GWW 1970, 49; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 127 Rdn. 28; Förster in Kohlhammer-Kommentar, § 123 Anm. III 2 g.
3) KStZ 1969, 192 u. 196.

Rechtsprechung hält demgegenüber die Folgelastenvereinbarungen für Verwaltungsverträge [1], obwohl für die Begründung der öffentlich-rechtlichen Natur ebenfalls von dem Gegenstand des Vertrages ausgegangen wird. Abweichend von der Gegenmeinung wird hier jedoch darauf abgestellt, daß die Vereinbarungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Bau- und Anliegerrecht geschlossen seien [2] und ein öffentlich-rechtliches Entgelt zum Gegenstand hätten [3].

B) Kritik und eigener Lösungsvorschlag

Es ist nicht mehr überraschend, daß trotz desselben Ausgangspunkts für die Zuordnung einer Vereinbarung zum öffentlichen oder privaten Recht - dem Vertragsgegenstand - zwei unterschiedliche Ergebnisse erzielt werden, wenn man das Abgrenzungskriterium

---

1) LG Hannover v.1.12.1964 - 8 S 254/64 -, nicht veröffentlicht; VG Hannover v. 21.9.1960 - IV A 18/60 -, nicht veröffentlicht; v. 23.4.1964, KStZ 1965, 19; BVerwG v. 5.10.1965, DVBl 1967, 40; v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895; BGH v. 12.7.1971, JZ 1971, 652; v. 31.1.1972, NJW 1972, 585; OLG München v. 24.2.1972, BayBgm 1972, 142; Gladen, ZMR 1963, 35; Cholewa, Die Gde. 1963, 144; ders., § 123 Tz. 38; Finkler, Die Nds. Gde. 1964, 16; Neumann-Duesberg, BlGWBR 1967, 64; Asam, BayVBl 1967, 189; Bielenberg, DVBl 1967, 261; v. Campenhausen, DÖV 1967, 665; Bogner-Stich, KJb Rh.-Pf. 1967, 101; Böhm, Der Gemeindetag 1969, 195; Heitzer-Oestreicher, Vor § 123 Anm. III B 3; Eyermann-Fröhler, § 40 Rdn. 10. Unentschieden Jung, BuG 1967, 86.

2) BVerwG v. 5.10.1965, DVBl 1967, 40 (42); v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895; ihm folgend und von seiner bisherigen Rspr. abweichend BGH v. 12.7.1971, BGHZ 56, 365 = DVBl 1971, 789, v. 31.1.1972, NJW 1972, 585 (586).

3) Finkler, Die Nds. Gde. 1964, 16; Cholewa, § 123 Tz. 38; Asam, BayVBl 1967, 189.

"Vertragsgegenstand" positivistisch danach bestimmt, ob durch den Vertrag die bestehende gesetzliche Ordnung öffentlicher Rechte und Pflichten verändert oder unberührt gelassen wird. Da durch die Folgelastenverträge gerade eine Materie geregelt wird, die nicht durch das Gesetz im einzelnen festgelegt ist, den Bauherren durch die Folgelastenvereinbarungen vielmehr eine außerhalb der gesetzlichen Normierung stehende Verpflichtung auferlegt wird, kann dieses Abgrenzungsmerkmal zu keinen eindeutigen Lösungen führen [1], es sei denn man würde dieses Kriterium konsequent anwenden und diese Vereinbarungen generell zu privatrechtlichen Verträgen erklären. Wenn man dagegen im Ergebnis zur öffentlich-rechtlichen Natur dieser Verträge kommen will, muß man sich bei diesem Ausgangspunkt mit gewagten Konstruktionen behelfen [2] oder in der Sache das Erfordernis, daß ein öffentlich-rechtlicher Vertrag von den bestehenden öffentlichen Rechten und Pflichten abweichen müsse, aufgeben [3].

Um zu sachgerechten Ergebnissen bei der Abgrenzung von Verwaltungsverträgen und Privatverträgen zu kommen, bieten sich die zur Unterscheidung von öffentlichem und privaten Recht entwickelten Theorien an. Ehe hierauf eingegangen wird, soll noch kurz folgendes zu der vom LG München II [4] für die Charakterisierung der Folgelastenvereinbarung als privatrecht-

---

1) Ebenso Rebhan, S. 141; anders aber Knobloch, S. 114.
2) Rebhan, S. 140.
3) So geschehen in BVerwG v. 5.10.1965, DVBl 1967, 40 (42); v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895/6; BGH v. 12.7. 1971, JZ 1971, 652 (653/4); v. 31.1.1972, NJW 1972, 585 (586).
4) U. v. 1.2.1962, BayVBl 1962, 262.

licher Vertrag gegebenen Begründung kritisch angemerkt werden.

Im Gegensatz zu der Auffassung des LG München II kommt es für die Zuordnung eines Vertrages zum öffentlichen oder privaten Recht nicht darauf an, ob die Parteien das Schriftstück als Vereinbarung bezeichnet haben, ob dieses eine einfache Zahlungsverpflichtung enthält und ob die Gemeinde auf Empfehlung des Landratsamtes eine privatrechtliche Vereinbarung schließen wollte. Für die Rechtsnatur eines Vertrages sind allein objektive Kriterien entscheidend. Es steht nicht im Belieben der vertragschließenden Parteien eine Vereinbarung zu einer privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen zu erklären [1]; die Qualifizierung eines Vertrages nach seiner Rechtsnatur bestimmt sich ausschließlich nach dem feststehenden Inhalt der Vereinbarung und ist ein der Disposition der Vertragspartner entzogener Akt der Rechtsanwendung [2]. Zu Recht befürchtet Asam [3], daß eine derartige, vom LG München II für richtig befundene, an Äußerlichkeiten haftende Betrachtungsweise den privatrechtlichen Vertrag zu einem Auffanglager für unzulässige öffentlich-rechtliche Verträge zu machen droht.

I) Die Rechtsnatur von Folgelastenverträgen nach den Abgrenzungstheorien zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht

a) Die Subjektions- oder Sonderrechtstheorie

---

1) So aber BGH v. 27.3.1961, BGHZ 35, 69.
2) So schon Apelt, S. 135; ebenso Menger, VerwArch 52 (1961), 100 f.; Schulze, S. 52; Asam, BayVBl 1967, 189; v. Campenhausen, DÖV 1967, 665; Wolff I, § 22 II a 5.
3) BayVBl 1967, 189.

Nach der Subjektionstheorie, die von der wohl herrschenden Meinung vertreten wird [1], ist das maßgebliche Unterscheidungsmerkmal zwischen öffentlichem und privaten Recht die Über- und Unterordnung der Beteiligten. Läßt sich ein Über- und Unterordnungsverhältnis feststellen, das die öffentliche Gewalt dazu befähigt, einseitig in den Rechtsbereich des einzelnen einzugreifen, liegt ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis vor; demgegenüber handelt es sich um Privatrechtsverkehr, wenn die Parteien rechtlich gleichgeordnet sind.

Dieser Theorie ist zu Recht vorgeworfen worden, daß sie in weiten Bereichen die Abgrenzungsprobleme nicht lösen könne, da es auch im Privatrecht Über- und Unterordnungsverhältnisse, wie z.B. zwischen Eltern und Kindern, gebe, während auch im öffentlichen Recht Gleichordnungsverhältnisse, wie z.B. zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, anzutreffen seien [2]. Außerdem ist es eine petitio principii auf eine rechtliche Über- und Unterordnung abzustellen, die erst die Folge des öffentlichen Rechts ist, oder auf die Eigenschaft eines Partners als Träger öffentlicher Gewalt, weil es in den kritischen Fällen gerade zweifelhaft ist, ob der Staat in seiner Eigenschaft oder als Privatrechtssubjekt gehandelt hat [3]. Die Subjektionstheorie, die sich ganz an der klassischen Eingriffsverwaltung

---

1) Z.B. von RG v. 10.3.1941, RGZ 166, 218 (226); BGH v. 10.7.1954, BGHZ 14, 222 (227); Forsthoff, § 6, 2; Baumbach-Lauterbach, § 13 GVG Anm. B 3; Eyermann-Fröhler, § 40 Rdn. 3; Redeker-v.Oertzen, § 40 Rdn. 6.

2) Menger, VerwArch 49 (1958), 276; Apelt, AöR 84, (1959), 269; Beinhardt, VerwArch 55 (1964), 222; Schulze, S. 56; Larenz, § 1 I a.

3) Wolff, AöR 76 (1950/51) 205; ders. I, § 22 a 7.

orientiert [1], kommt in unlösbare Schwierigkeiten, wenn es um Abgrenzungsprobleme im Bereich der Leistungsverwaltung oder bei vertraglichen Gleichordnungsverhältnissen geht.

Auf Grund der Kritik an der Eignung der Subjektionstheorie zur Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verträgen wurde sie insoweit erweitert und modifiziert. Für die Annahme eines Verwaltungsvertrages wird auf ein konkretes Über- und Unterordnungsverhältnis verzichtet; es genüge, wenn in dem Vertrag ein Hoheitsverhältnis begründet oder gestaltet werde oder Normen, die ihrerseits auf die Begründung oder Gestaltung von Hoheitsbefugnissen oder Hoheitsverhältnissen gerichtet seien [2]. Bei einem öffentlich-rechtlichen Vertrag finde die im Vertragsschluß liegende Koordinierung auf dem Hintergrund einer Subordination statt; das sei der Fall, wenn ein Subordinationsverhältnis in engem Zusammenhang mit dem Vertragsgegenstand stehe [3].

Damit ist die Verbindung zu der oben dargestellten Methode der h.M. hergestellt, die bei der Ermittlung der Rechtsnatur eines Vertrages auf das Kriterium des Vertragsgegenstandes abstellt und dem Gegenstand eines Vertrages öffentlichen Charakter zuerkennt, wenn er einen der öffentlichen Regelung unterworfenen Sachverhalt betrifft und

---

1) Rupp, JuS 1961, 60; Stern, AöR 84 (1959), 316.
2) Salzwedel, S. 90 ff.; Forsthoff, S. 268; mit Einschränkungen auch Mörtel, BayVBl 1965, 219.
3) Kottke, S. 14/15; Stern VerwArch 59 (1958), 154.

eine von der gesetzlichen Ordnung abweichende Verteilung der öffentlichen Lasten und Pflichten vorsieht [1].

Mit der Erweiterung der Subjektionstheorie und der Heranziehung des Vertragsgegenstandes zur Lösung der Abgrenzungsprobleme bei Verträgen ist von ihren Anhängern indirekt zum Ausdruck gebracht worden, daß die Über- und Unterordnung kein geeignetes oder zumindest kein ausreichendes Merkmal für die Zuordnung eines Vertrages zum privaten oder öffentlichen Recht ist [2]. In der Sache ist die ursprüngliche Subjektionstheorie damit aufgegeben [3]. Denn wenn bei einem Verwaltungsvertrag auf die Über- und Unterordnung im Vertragsverhältnis verzichtet wird und es ausreichen soll, daß der Vertragsgegenstand in einem engen Zusammenhang mit einem Subordinationsverhältnis steht, kann der besondere Charakter des öffentlichen Rechts nicht ausschließlich in der Über- und Unterordnung zu finden sein; es muß ein anderes Merkmal vorhanden sein, das bei sämtlichen öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen - und damit auch bei öffentlich-rechtlichen Verträgen - unabhängig von der Subordination festzustellen ist. [4]

Mit der Erweiterung der Subjektionstheorie ist schließlich auch nicht die bereits angesprochene Schwierigkeit beseitigt, in den Fällen einen subordinations-

---

1) Darauf weisen auch Apelt, AöR 84 (1959), 269 u. Schulze, S. 57 hin.
2) Friauf, AöR 88 (1963), 266.
3) Ebenso Rupp, JuS 1961, 60.
4) So richtig Rebhan, S. 145.

rechtlichen Hintergrund festzustellen, in denen im konkreten Fall - wie z.B. bei finanziellen Leistungen - ein Gleichordnungsverhältnis ebenfalls möglich ist. Hier muß zu weiteren Abgrenzungsmerkmalen gegriffen werden, um eindeutige Ergebnisse zu erhalten. Dann ist es aber nur noch ein konsequenter Schritt, auf das Abgrenzungskriterium des Über- und Unterordnungsverhältnisses ganz zu verzichten.

Aus diesen Gründen vermag die Subjektionstheorie auch in ihrer Modifizierung nicht zu überzeugen.

b) Die Interessentheorie

Die entscheidenden Bedenken, die sich gegen die Interessentheorie [1], die neuerdings wieder Anhänger gefunden hat [2], richten, beruhen darauf, daß sie zu weit gefaßt ist [3] und daß öffentliche Interessen und diejenigen des einzelnen sich nicht zwangsläufig ausschließen müssen [4]. Eine öffentlich-rechtliche Zielsetzung verlangt nicht, daß die Verwaltung dazu auch stets öffentlich-rechtliche Mittel einsetzen muß [5]. Eine strikte Scheidung von Gesamt- und Einzelinteressen ist schon deswegen oftmals nicht

---

1) Apelt, S. 130, 138 f.; vgl. auch Nebinger, S. 280.
2) Vgl. z.B. BVerwG v. 31.8.1961, BVerwGE 13, 47 (49); Apelt, AöR 84 (1959), 253; Beinhardt, VerwArch 55 (1964), 245; Eyermann-Fröhler, § 40 Rdn. 5.
3) Salzwedel, S. 86.
4) Menger, VerwArch 53 (1962) 279, Wolff I, §22 II a 6.
5) BVerwG v. 17.10.1958, BVerwGE 7, 264.

möglich, weil manche Rechtssätze, wie z.B. eine Vielzahl von Strafvorschriften, den Interessen des Staates und denen der Einzelperson dienen.

Der Einwand mangelnder Praktikabilität konnte auch durch Modifikationen der Interessentheorie [1] nicht entkräftet werden. Es hilft nicht weiter, wenn man untersucht, ob einschlägige Rechtsnormen den Interessen der Allgemeinheit einen höheren Wert zuerkennen als den Individualinteressen, da es auch im öffentlichen Recht Institute gibt, die vorwiegend dem Interesse des einzelnen dienen, wie das Beispiel der subjektiven öffentlichen Rechte zeigt [2]. Ebenso hoffnungslos ist der Versuch, mit der Unterscheidung von mittelbaren und unmittelbaren öffentlichen Interessen eine brauchbare Konkretisierung der Interessentheorie zu erreichen [3].

Die Interessentheorie ist zwar als zusätzliches Abgrenzungshilfsmittel in Zweifelsfällen hilfreich und brauchbar [4], als alleiniges Unterscheidungsmerkmal von bürgerlichem und öffentlichem Recht reicht sie jedoch nicht aus.

c) Die Theorie von der Privatrechtseignung

Speziell für die Abgrenzungsproblematik zwischen

---

1) Vgl. dazu Nawiasky, S. 287 f., 294 ff.; Ipsen, S. 19, 64 f.; Beinhardt, VerwArch 55 (1964), 244 ff. .
2) Molitor, S. 30; Zuleeg, S. 30.
3) Wolff I, § 23 II b; Salzwedel, S. 86.
4) So auch Redeker-v.Oertzen, §40 Rdn. 6.

öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verträgen ist die Theorie von der sog. Privatrechtseignung [1] gedacht. Sie stellt darauf ab, ob sich die Typen des privaten Vertragsrechts zur Erfassung und Ordnung des in Frage stehenden Rechtsverhältnisses eignen. Nur wo diese Eignung zu verneinen sei, also wo eine vertragliche Vereinbarung im Rahmen des Privatrechts nicht haltbar erscheine, soll auf ein öffentlich-rechtliches Vertragsverhältnis zu schließen sein.

Auch diese Theorie vermag in der Praxis nicht zu befriedigen. Die Schwierigkeit, die einschlägigen privatrechtlichen Normen auf ihre Eignung für das zu beurteilende Rechtsverhältnis zu untersuchen, darf nicht zu gering erachtet werden [2]. Entscheidend ist aber, daß die Vertragstypen des Schuldrechts - Kauf, Miete usw. - neutrale Leistungsbeziehungen sind, die ihre privatrechtliche oder auch öffentlich-rechtliche Charakterisierung erst dadurch erhalten, daß sie durch den Vertrag dem privaten oder öffentlichen Rechtskreis zugeordnet werden [3]. Allenfalls ergibt sich aus der Anwendbarkeit eines Vertragstyps des Schuldrechts eine Vermutung für das Vorliegen eines Privatvertrages. Zu eindeutigen Ergebnissen führt dies aber nicht.

d) Die Sonderrechtstheorie

Die von Wolff [4] entwickelte Sonderrechtstheorie be-

---

1) Vertreten von Imboden, S. 63, 125 f.; Ipsen, S. 70 f.
2) Hierauf weist auch Kottke, S. 12 hin.
3) So zu Recht Stern, AöR 84 (1959), 313.
4) AöR 76 (1950/51), 205 ff.; ders. I, § 22 II c. - Vielfach wird diese Theorie auch als neuere oder verbesserte Subjektstheorie bezeichnet.

ruht auf dem Gedanken, daß das öffentliche Recht ein Sonderrecht gegenüber der allgemeinen Rechtsordnung sei. Die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht ergebe sich aus einer Verschiedenheit der die Rechtsordnung bildenden Rechtssätze, und zwar aus einer Verschiedenheit der Zuordnungssubjekte. Zuordnungssubjekt des privaten Rechts könne jede beliebige Person sein. Dasöffentliche Recht sei jedoch ein Sonderrecht, das allein den mit hoheitlicher Gewalt ausgestatteten Rechtsträgern zugeordnet werden könne. Im Gegensatz zu der älteren Subjektstheorie [1] gehören nach Wolffs Theorie jedoch nicht alle Rechtssätze dem öffentlichen Recht an, deren Zuordnungsubjekt der Staat oder ein anderer Träger öffentlicher Gewalt ist. Da auch öffentlich-rechtliche Körperschaften am Privatrechtsverkehr teilnehmen könnten, seien nur diejenigen Pflichten, Rechte, Ansprüche und Rechtsverhältnisse öffentlich-rechtlich, die sich aus einem Rechtssatz ergäben, der notwendig nur den Staat oder eine andere Körperschaft des öffentlichen Rechts verpflichten oder berechtigen könne.

Die Sonderrechtstheorie hat weitgehend Zustimmung [2] gefunden. Sie vermag die Abgrenzung von privatrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Verträgen zwischen der Verwaltung und dem Bürger befriedigend zu lösen. Die von verschiedenen Seiten [3] gegen

---

1) Vgl. Richter, AöR 47 (1925), 3 ff..
2) So auch Stern, AöR 84 (1959), 312 f.; Schulze, S. 59 f.; Klinger, § 40 B I 1; Ule, § 8 II; Menger-E.ichsen, VerwArch 59 (1968), 379; vgl. auch BVerwG v. 7.11.1957, NJW 1958, 394 f.; v. 23.7.1958, NJW 1958, 2128 ff..
3) Vgl. Bettermann, DVBl 1958, 867; Zuleeg, S. 33 f..

diese Theorie vorgebrachte Kritik bezieht sich nur auf Spezialfälle und vermag ihre Überlegenheit gegenüber den anderen Abgrenzungstheorien nicht zu erschüttern [1]. Sie kommt nur in den Fällen in Schwierigkeiten, in denen die für das konkrete Rechtsverhältnis einschlägigen Rechtsnormen nicht feststehen [2] oder es sich um Rechtsverhältnisse im Bereich der nicht rechtssatzgebundenen Leistungsverwaltung handelt [3]. Da die Sonderrechtstheorie auf die allgemeine Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht angelegt ist, ist hier die ansonsten problemlose Anknüpfung an das "Sonderrecht des Staates" nur mit Schwierigkeiten oder gar nicht möglich. Soweit es um Verwaltungstätigkeit geht, die sich nicht auf spezielle Rechtssätze stützt, bedarf die Sonderrechtstheorie einer gewissen Modifikation.

Für die Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verträgen bedeutet dies, daß das Grundschema der Sonderrechtstheorie - für die Zugehörigkeit eines Vertrages kommt es darauf an, ob die im Vertrag getroffene Regelung, wäre sie normativ erfolgt, eine Vorschrift des öffentlichen Rechts, ein

---

1) Da nach der Sonderrechtstheorie diejenigen Rechtssätze nicht zum öffentlichen Recht gehören, die den Staat nicht als Subjekt hoheitlicher Gewalt, sondern als Fiskus betreffen, auch wenn sie ihm Sonderrechte einräumen (z.B. § 928 Abs. 2 BGB), geht z.B. die Kritik von Bettermann ins Leere. Vgl. auch die Beantwortung der Kritik bei Wolff I, § 22 II c, der insoweit jetzt aber a.A. ist.

2) Bachof, AöR 83 (1958), 228; Rupp, JuS 1961, 60.

3) Beinhardt, VerwArch 55 (1964), 224; Bullinger, S. 38.

Sonderrechtssatz, sein würde [1] - ergänzt werden muß, wenn die vertragliche Vereinbarung keinen gesetzlich vorgeregelten Sachverhalt betrifft. Maßgebend ist dann, ob der Vertragsinhalt einer Materie zugehört, die in ihrer Gesamtheit vom staatlichen Sonderrecht bestimmt wird.

Entscheidende Gesichtspunkte dafür, wann dies der Fall ist, finden sich in zwei Entscheidungen des BVerwG [2]. Ist die Rechtsnatur eines Rechtsverhältnisses zweifelhaft, so soll entscheidend sein, ob die Verwaltung in Ausübung hoheitlicher Rechte und Pflichten tätig wird oder ob sie am allgemeinen Rechts- und Wirtschaftsverkehr des Privatrechts teilnimmt. Im ersten Fall sei das Rechtsverhältnis als öffentlich-rechtlich und im zweiten Fall als privatrechtlich zu charakterisieren. Aus der Tatsache, daß eine ausdrückliche öffentliche Norm nicht vorhanden sei, lasse sich keine Vermutung für die privatrechtliche Natur eines Rechtsverhältnisses ableiten. Vielmehr gelte der allgemeine Verwaltungsgrundsatz, daß eine Behörde bei der Erfüllung typischer Aufgaben aus dem Bereich der ihr übertragenen Hoheitsbefugnisse in der Regel auch in der Ausübung dieser hoheitlichen Befugnisse tätig werde und sich dabei öffentlich-rechtlicher Maßnahmen bediene.[3]

---

1) Wolff I, § 44 II a; Bettermann, JZ 1966, 445.
2) U. v. 23. 7. 1958, NJW 1958, 2128 (2129); v. 18. 10.1960, DVBl 1961, 207 f..
3) BVerwG, v. 18. 10. 1960, DVBl 1961, 207 (208).

Diese Gedanken, die die Zustimmung von Wolff [1] gefunden haben, sind von ihm durch den Hinweis ergänzt worden, daß bei einer sich nicht auf einen speziellen Rechtssatz stützenden Verwaltungstätigkeit für die Zuordnung zum öffentlichen Recht die allgemeinen Zuordnungsnormen ausreichend seien, die dem Träger hoheitlicher Verwaltung seine typische hoheitlichen Aufgaben zuweisen würden [2].

Mit Hilfe dieser Erweiterung kann man mit der Sonderrechtstheorie neben der durchnormierten Verwaltungstätigkeit auch die auf keine speziellen Rechtssätze gestützten hoheitlichen Maßnahmen der Behörden erfassen. Bis auf gewisse Problemfälle, in denen der typische Aufgabenbereich eventuell nicht eindeutig bestimmt werden kann, lassen sich mit der so ergänzten Sonderrechtstheorie im Gegensatz zu den übrigen Theorien sämtliche Abgrenzungsschwierigkeiten lösen[3].

Im folgenden sollen daher die einzelnen Folgelastenverträge nach der Sonderrechtstheorie auf ihre Rechtsnatur untersucht werden.

II) Die Untersuchung der Folgelastenvereinbarungen nach der Sonderrechtstheorie

An den Anfang der Untersuchung sollen die isolierten Folgelastenverträge gestellt werden, also die Vereinbarungen, die als einzigen Vertragspunkt die Regelung der Folgelastenfrage enthalten. Hierunter fallen auch Verpflichtungserklärungen und Spendenerklärungen der Bauherren. In diesen Vereinbarungen oder einseitigen Erklärungen ist unmittelbar nur die Übernahme von Folgelasten durch die Bauwilligen geregelt.

---

1) DVBl 1961, 209; ders. I, § 22 III b.
2) Wolff, DVBl 1961, 209.
3) Ebenso Rebhan, S. 152.

Die Verpflichtungserklärung der Bauherren kann jedoch nicht isoliert gesehen werden [1]; es müssen vielmehr auch die Umstände des Vertragsabschlusses und die "Gegenleistung" der Gemeinde, die der Bauherr mit der Bereitschaft zur Zahlung von Folgelasten erlangen will, in die Betrachtung einbezogen werden. Der bestehende Zusammenhang zwischen den hoheitlichen Maßnahmen der Gemeinde und der finanziellen Gegenleistung des Bauwilligen wird in den Vereinbarungen nur deswegen nicht offenkundig gemacht, weil die Gemeinde durch das Recht gehindert ist, sich in die Bauleitplanung vertraglich zu binden [2].

Die Gemeinde macht die Erklärung ihres Einvernehmens zu einem Dispens oder zur Baugenehmigung bzw. die Aufstellung oder Abänderung eines Bebauungsplans von der Bereitschaft des Bauwilligen abhängig, sich vertraglich zur Zahlung eines Betrages zur Deckung der kommunalen Folgelasten zu verpflichten. Damit nutzt die Gemeinde die sich aus den Bauvorschriften allein einem Subjekt öffentlicher Gewalt ergebende Möglichkeit, die Ausübung von Hoheitsgewalt an bestimmte Voraussetzungen zu binden, aus [3]. Folgelastenvereinbarungen werden daher von den Gemeinden nicht im Rahmen der Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr, sondern in Ausübung hoheitlicher Befugnisse im Rahmen ihres typischen Aufgabenbereichs geschlossen. Die vertragliche Regelung ist somit entscheidend von dem staatlichen Sonderrecht geprägt, so daß man nach der erweiterten Sonderrechtstheorie den isolierten Folgelastenverträgen öffentlich-rechtlichen Charakter zuerkennen muß [4].

---

1) So auch BGH v. 31.1.1972, NJW 1972, 585.
2) BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1896).
3) Ähnlich Schulze, S. 60; v. Campenhausen DÖV 1967, 665 u. Fußn. 54.
4) Vgl. auch Götz, JuS 1970, 4, der bei dem vergleichbaren Vertrag über die Ablösung der Stellplatzpflicht zu demselben Ergebnis kommt.

Dieses Ergebnis läßt sich durch folgende Überlegung erhärten:
Die Herstellung der Folgeeinrichtungen (i.e.S.) ist eine Aufgabe der Gemeinden im Rahmen ihrer Allzuständigkeit [1]. Unabhängig davon, ob es sich um Pflichtaufgaben (z.B. bei allgemeinbildenden Schulen [2]) oder um freiwillig übernommene Aufgaben (z.B. bei Badeanstalten, Kindergärten) handelt, gehört der Bau von Folgeeinrichtungen in die Zuständigkeit der Gemeinden als kommunale Gebietskörperschaften. Ihren Einwohnern gegenüber sind die Gemeinden nicht nur verpflichtet, die ihnen gesetzlich vorgeschriebenen Einrichtungen herzustellen. Im Rahmen der Daseinsvorsorge sind sie auch in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, sonstige für das Wohl und die Interessen ihrer Einwohner erforderlichen kommunalen Einrichtungen und Anlagen zu errichten [3]. Die finanzielle Beteiligung der Bauherren an den Folgelasten mittels entsprechender Vereinbarung stellt eine zumindest faktische Entlastung der Gemeinden von dieser öffentlich-rechtlichen Verpflichtung dar [4]. Aus der Art und Zweckbestimmung der Leistung der Bauherren ergibt sich, daß ihre gesetzliche Grundlage - wäre eine vorhanden - nur im öffentlichen Recht beheimatet sein könnte [5]. Die im Folgelastenvertrag geregelte Materie betrifft, als normative Regelung gedacht, einen Sonderrechtssatz, wie die speziellen gesetzlichen Vorschriften für die Abwälzung von Folgelasten in den ehemals preußischen Gebieten (generell aufgehoben) und in Schleswig-Holstein (§§ 17, 17 a PrAnsG und § 9 Schl.-H.KAG) beweisen.

---

1) Vgl. Hucko, KStZ 1964, 177; Cholewa, § 123 Tz. 38; Bielenberg, DVBl 1967, 260; Schneider, Der Langfristige Kredit 1970, 121; Heitzer-Oestreicher, Vor § 123 Anm. III A 1.
2) Vgl. z.B. §§ 2, 5 Nds.SchulVG i.d.F. v. 28.3.1962, (Nds.GVBl. S. 37).
3) Vgl. z.B. § 2 Abs. 1 NGO i.d.F. v. 26.4.1968 (Nds. GVBl. S. 69); Wolff II, § 86 VII a, b.
4) Ebenso Asam, BayVBl 1967, 189.
5) Im Ergebnis übereinstimmend Knobloch, S. 117 f.; so

Es bleibt damit festzuhalten, daß die isolierten Folgelastenvereinbarungen als öffentlich-rechtliche Verträge einzuordnen sind.

Ausgehend von diesem Ergebnis läßt sich auch die Rechtsnatur der Folgelastenvereinbarungen im Rahmen von Erschließungsverträgen unschwer bestimmen. Erschließungsverträge sind in Übereinstimmung mit der ganz h.M. [1] als öffentlich-rechtliche Verträge zu qualifizieren, weil die Gemeinden hiermit in Ausübung der ihnen durch die öffentlich-rechtliche Vorschrift des § 123 Abs. 3 BBauG gewährten Befugnisse die grundsätzlich ihnen obliegende Erschließung auf einen Dritten übertragen und somit die im Vertrag geregelte Materie auf einem Sonderrechtssatz beruht. An der öffentlich-rechtlichen Rechtsnatur sowohl des Erschließungsvertra-ges als auch der Folgelastenvereinbarung ändert sich auch dann nichts, wenn beide Vereinbarungen in einer Urkunde zusammengefaßt werden. Der Gesamtvertrag ist als öffentlich-rechtlich zu charakterisieren [2].

Nicht so einfach läßt sich die Frage nach der Rechtsnatur beantworten, wenn Vereinbarungen über die Zahlung von Folgelasten in notariellen Grundstückskaufverträgen zwischen Bauwilligen und Gemeinden getroffen werden. Aus Gründen der Prozeßwirtschaftlichkeit und Praktikabilität - insbesondere im Hinblick auf den Rechtsschutz des Bürgers - soll nach Meinung von Asam [3] eine einheitliche Beurteilung entsprechend

---

1) Vgl. nur Finkler, § 123 Anm. 19; Meyer-Stich-Tittel, § 123 Rdn. 9; Schmidt, S. 20; Götz, JuS 1970, 2; BGH v. 30.9.1970, BGHZ 54, 287; v. 31.1.1972, NJW 1972, 585 (586) m.w.N.; a.A. Schrödter, § 123 Rdn.17.
2) Im Ergebnis ebenso Bielenberg, DVBl 1967, 261; Wachsmuth, S. 18.
3) BayVBl 1967, 189.

dem überwiegenden Charakter des Vertrages geboten sein, so daß die Vereinbarungen insgesamt als bürgerlich-rechtlicher Vertrag anzusehen seien.

Wenn auch die Vorteile für den Rechtsschutz des Bürgers, der bei Streitigkeiten über einzelne Vertragspunkte eines notariellen Kaufvertrages verständlicherweise wohl immer die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte für gegeben ansieht, nicht unterschätzt werden, so kann dennoch diese Auffassung nicht geteilt werden. Asam übersieht, daß die Folgelastenvereinbarung, die zwar in einem Zusammenhang mit der Veräußerung eines Grundstücks durch die Gemeinde steht, eine selbständige vertragliche Regelung darstellt und nur aus Gründen der Zweckmäßigkeit und damit gewissermaßen nur zufällig mit dem Grundstückskaufvertrag in einer Vertragsurkunde zusammengefaßt ist. Dies kann nicht dazu führen, daß der selbständige Folgelastenvertrag wegen der privatrechtlichen Natur des Grundstückskaufvertrages ebenfalls als privatrechtlich zu charakterisieren ist. Bei derartigen gemischten Rechtsverhältnissen entscheidet die Rechtsnatur der konkreten im Streit befindlichen Vertragspflichten über den zu beschreitenden Rechtsweg [1]. Es ist daher die Rechtsnatur der Folgelastenvereinbarung selbständig ohne Rücksicht auf den privatrechtlichen Grundstückskaufvertrag zu bestimmen.

Im Einklang mit der oben gefundenen Lösung ist auch in diesen Fällen der Folgelastenvereinbarung öffentlich-rechtlicher Charakter zuzuerkennen. Die Zweckbestimmung der finanziellen Leistung des Bauherrn ist die gleiche wie bei einem isolierten Folgelastenvertrag, so daß schon diese Tatsache für die öffentlich-rechtliche Natur der getroffenen Vereinbarung

---

1) Stern, AöR 84 (1959), 291 ff.; Lerche, S. 66 f.; Eyermann-Fröhler, § 40 Rdn. 30.

spricht. Aber auch der Abschluß der Folgelastenvereinbarung geschah in Ausübung einer öffentlichen Aufgabe der Gemeinde. Denn mit dem Verkauf von Baugrundstücken kommt sie der ihr obliegenden Verpflichtung zur Wohnungsbauförderung (§§ 1, 89 Abs.2 II.WohBauG) nach. Deshalb handelt es sich bei dem Grundstücksgeschäft (das in privatrechtlichen Formen abgewickelt wird) und der zu dessen Voraussetzung gehörenden Folgelastenvereinbarung nicht um eine Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr [1]. Die im Rahmen eines Grundstückskaufvertrages geschlossene Folgelastenvereinbarung ist entscheidend vom staatlichen Sonderrecht geprägt. Im Streitfalle ist für diese Übereinkunft der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben [2].

Einer anderen Beurteilung unterliegen aber Folgelastenvereinbarungen zwischen Privaten im Rahmen eines Grundstückskaufvertrages, in denen sich die Käufer gegenüber den Verkäufern verpflichten, bestimmte Beträge zur Deckung der kommunalen Folgelasten an die Gemeinden zu zahlen. Zwar macht die Tatsache, daß hier zwei Rechtssubjekte des Privatrechts Vertragspartner sind, die Vereinbarung noch nicht von vornherein zu einer privatrechtlichen. Denn es ist anerkannt, daß öffentlich-rechtliche Verträge auch von Privaten geschlossen werden können [3]. Die Besonderheit dieser Folgelastenvereinbarung liegt jedoch darin, daß sie im Rahmen der

---

1) Vgl. auch BGH v. 20.12.1968, DÖV 1969, 861.
2) Abzulehnen daher OLG München v. 26.11.1964 - 1 a U 1715/64 -, nicht veröffentlicht; BGH v. 20.12. 1968, DÖV 1969, 861; Otto, GWW 1970, 49, die von der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte ausgehen.
3) BGH v. 25.4.1960, DVBl 1960, 561; Barocka, VerwArch 51 (1960), 9; Lerche, S. 70; Musterentwurf, S.194; Wolff I, § 44 a 1; Eyermann-Fröhler, § 40 Rdn. 9 b; a.A. Menger, VerwArch 52 (1961), 101.

Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr geschlossen worden ist. Die Austauschbeziehungen zwischen Verkäufer und Käufer sind rein privatrechtlicher Natur. Daran ändert sich auch nichts, wenn zusätzlich zu den Vertragspunkten des Grundstückskaufvertrages eine Vereinbarung über eine finanzielle Leistung öffentlichen Charakters, die an einen Dritten erbracht werden soll, getroffen wird, da auch eine Übereinkunft zwischen Privatleuten, in der einer von ihnen eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung des anderen gegenüber einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft übernimmt, nur privatrechtliche Wirkungen hat [1]. Für den Grundstückskäufer stellt sich der Folgelastenbeitrag nur als zusätzlicher Bestandteil des Kaufpreises dar. Eine derartige Vereinbarung zwischen Privatleuten ist daher privatrechtlicher Natur [2].

Der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten ist nicht nur bei Streitigkeiten zwischen den Privaten, sondern auch bei Unstimmigkeiten zwischen dem Grundstückskäufer und der Gemeinde über die Zahlung oder Rückzahlung des Folgelastenbeitrages gegeben. Die Privaten konnten durch ihre Übereinkunft keine öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Grundstückserwerber und der Gemeinde begründen, so daß die Gemeinde auf Grund dieser Vereinbarung allenfalls einen privatrechtlichen Anspruch (§ 328 BGB [3]) erwerben konnte [4].

---

1) OVG Lüneburg v. 23.11.1971, DVBl 1972, 154 (155).
2) Ebenso OLG München v. 31.10.1968, BayVBl 1969, 184; OVG Lüneburg v. 23.11.1971, DVBl 1971, 154 (155); Heitzer-Oestreicher, Vor § 123 Anm. III C 2 a; a.A. LG Hannover v. 1.12.1964 - 8 S 254/64 -, nicht veröffentlicht.
3) In Betracht kommt auch eine Erfüllungsübernahme gemäß § 329 BGB.
4) So auch OLG München v. 31.10.1968, BayVBl 1969, 184; OVG Lüneburg v. 23.11.1971, DVBl 1972, 154 (155); anders aber LG Hannover v. 1.12.1964, - 8 S 254/64 -, nicht veröffentlicht.

Bis auf diesen Sonderfall sind somit sämtliche Folgelastenvereinbarungen öffentlich-rechtlicher Natur. Da diese Verträge zwischen einem Träger hoheitlicher Gewalt und dem Bürger geschlossen worden sind, sind sie nach der allgemein anerkannten Terminologie als subordinationsrechtliche Verwaltungsverträge zu bezeichnen [1].

Vierter Abschnitt

Folgelastenvereinbarungen und das Gesetzmäßigkeitsprinzip

Die Zulässigkeit von Folgelastenvereinbarungen hängt in erster Linie davon ab, wie die allgemeine Frage nach der Zulässigkeit und nach den inhaltlichen Grenzen des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages beantwortet wird.

A) Die formelle Zulässigkeit des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages

I) Grundsätzliches

Verwaltungsrechtliche Vereinbarungen zwischen Trägern öffentlicher Gewalt, die sog. koordinationsrechtlichen Verwaltungsverträge, haben recht früh allgemeine Anerkennung gefunden [2]. Der subordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag ist dagegen über Jahrzehnte von der durch Otto Mayer [3] maßgeblich beein-

---

1) Vgl. z.B. Huber Bd. I, S. 57; Stern, VerwArch 49 (1958), 143; Schulze, S. 61; Wolff I, § 44 II c.
2) Vgl. nur Apelt,S. 173; dagegen aber noch Mayer Bd. 2, S. 380/1.
3) AöR 3 (1888), 3 ff..

flußten Wissenschaft bekämpft worden. Erst durch die im Jahre 1920 veröffentlichte Monographie von Apelt über den "Verwaltungsrechtlichen Vertrag" gab es einen Einbruch in die bis dahin einhellig ablehnende Auffassung. Von diesem Zeitpunkt an ließ sich die Verbreitung des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages trotz der noch entgegenstehenden herrschenden Meinung nicht mehr aufhalten.

In der neueren Literatur [1] und Rechtsprechung [2] ist die Handlungsform des zwischen der Verwaltung und dem Bürger geschlossenen verwaltungsrechtlichen Vertrages nunmehr ganz überwiegend anerkannt. Bedenken werden lediglich noch von Giacometti [3] und Bullinger [4] erhoben. Wenngleich ihre Ansichten durch die Entwicklung überholt sind, soll doch kurz auf ihre Argumente gegen die formelle Zulässigkeit des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages eingegangen werden.

Giacometti ist in Anlehnung an die Gedanken Otto Mayers [5] der Auffassung, die Behörde könne ihre hoheitliche Qualität nicht abstreifen und sich daher nicht auf die dem Wesen des Vertrages entsprechende Ebene der Gleichordnung mit dem Bürger begeben.

---

1) Vgl. z.B. Imboden, S. 1 ff.; Salzwedel, S. 1 ff.; Stern, VerwArch 49 (1958), 106 ff.; Apelt, AöR 84 (1959), 250 ff.; Schulze, S. 63; Haueisen, NJW 1969, 122; Grund, DVBl 1972, 885; Forsthoff, § 14, 1; Wolff I, § 44 II.
2) Vgl. z.B. OVG Münster v. 21.6.1960, OVGE 16, 12; v. 4.5.1972, DVBl 1972, 799; BVerwG v. 5.10.1965, DVBl 1967, 40; v. 4.2.1966, DVBl 1967, 43; v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895.
3) S. 441 ff..
4) S. 17 ff.; seine eigene Auffassung aber teilweise revidierend in "Gedenkschrift für Hans Peters", S. 667 ff..
5) AöR 3 (1888), 3 ff..

Dem ist entgegenzuhalten, daß die Behörde sehr wohl durch den Verzicht auf die Ausübung ihrer Hoheitsmacht auf dem Hintergrund der Subordination im Rahmen eines Vertrages mit dem Bürger koordinieren kann [1]. Entscheidend ist aber, daß für die Verwaltungstätigkeit - wie das Beispiel der Leistungsverwaltung zeigt - ein Subordinationsverhältnis nicht wesensnotwendig ist. Dann kann aber die Behörde keine hoheitliche Qualität haben, die stets ein Subordinationsverhältnis zum Bürger voraussetzt.

Schwerer wiegen die Bedenken von Giacometti und Bullinger, die sich auf die Befürchtung einer mißbräuchlichen Verwendung des Verwaltungsvertrages durch die Verwaltung stützen. Bullinger [2] führt zur Begründung seiner ablehnenden Auffassung weiter noch an, daß vom Vertrag, der von dem Gedanken des "do ut des" lebe, eine Kommerzialisierung der öffentlichen Verwaltung drohe.

Dennoch kann man allein wegen der Gefahr des Mißbrauchs dem Rechtsinstitut des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages die Anerkennung nicht versagen [3]. Durch Vorschriften, die zum Abschluß von Verträgen ermächtigen (z.B. § 123 Abs. 3 BBauG), hat der Gesetzgeber zu erkennen gegeben, daß er den subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag grundsätzlich als zulässige Handlungsform ansieht und keine prinzipiellen Befürchtungen hinsichtlich des rechtsstaatlichen Schutzes des Bürgers hat [4]. Es ist Aufgabe der Rechtsprechung und Wissenschaft, bei einem drohenden Miß-

---

1) Ebenso Imboden, S. 41 f.; Rupp, JuS 1961, 60; Stein, AöR 86 (1961), 320 f.; Schulze, S. 66.
2) S. 17/18.
3) Dombrowski, S. 73; kritisch dazu aber Bleckmann, VerwArch 63 (1972), 421 Fußn. 50.
4) Vgl. auch § 121 S. 1 Schl.-H.LVerwG v. 18.4.1967 (GVBl S. 131) und § 40 Abs. 1 des Musterentwurfs.

brauch der Vertragsform durch die Verwaltung die Grenzen der zulässigen Vertragsgestaltung zu ziehen und die rechtsstaatlichen Grundsätze auch im Vertragsbereich zu wahren.

II) Zulässigkeitsschranken

Mit der prinzipiellen Anerkennung des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages ist noch nicht entschieden, daß die Verwaltung nach eigenem Belieben zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Vertragsform wählen kann. Gerade zur Frage der Zulässigkeitsschranken des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages gibt es in Rechtsprechung und Lehre sehr kontroverse Ansichten [1].

Ein Teil der Rechtsprechung und Literatur hält für den Abschluß dieser Verträge eine spezielle gesetzliche Ermächtigung für erforderlich [2]. Diese Meinung, die als "normative Ermächtigungslehre" bezeichnet wird [3], fordert unter Berufung auf das Gesetzmäßigkeitsprinzip und die Bindungswirkung des Vertrages, daß als Zulässigkeits- und Rechtmäßigkeitsschranke ein Rechtssatz oder zumindest das Gewohnheitsrecht die Vertragsform zulasse und dadurch einen Verzicht auf die einseitige Regelung eines Rechtsverhältnisses ermögliche.

---

1) Nach Ansicht von Bleckmann, VerwArch 63 (1972), 406 f. lassen sich die unterschiedlichen Auffassungen bei bestimmter Auslegung einander nähern. Doch würde man damit den verschiedenartigen Meinungen Gewalt antun, was Bleckmann selbst auch zu erkennen scheint, wenn er einräumt, daß diese Annäherung den weitgehenden Verzicht auf konkrete Kriterien voraussetzt.

2) Apelt, S. 162; Fleiner, S. 211; Imboden, S. 67f.; Giacometti, S. 448; Stern, VerwArch 49 (1958), 131 ff. m.w.N. S. 114 ff.; Beinhardt, VerwArch 55 (1964), 231; Baring, DVBl 1965, 183; VG Freiburg v. 13.11.1950, JZ 1951, 788 (789); HessVGH v. 18.5.1966, DÖV 1966, 760 (761).

3) OVG Münster v. 21.6.1960, OVGE 16, 12 (13).

Eine eingehende Begründung für diese Auffassung ist von Stern [1] entwickelt worden. Stern geht davon aus, daß der Vertrag ein apriorischer Begriff sei. Solange keine Rechtsordnung bestehe, sei die Verwendung der Vertragsform unbeschränkt zulässig. Der Vertrag verliere aber seine Qualität als originäre Rechtsquelle, wenn - wie im heutigen Staat - ein übergeordneter Rechtskreis bestehe. Die Rechtsordnung gebe in einer Stufenordnung jeweils den Geltungsgrund, die Ermächtigungsbasis für die niederrangige Norm oder für die individuelle Rechtsgestaltung mittels Vertrages oder Verwaltungsakts. Für den Vertrag sei der Anwendungsbereich durch dispositive Rechtssätze vorgegeben. Für den Bereich des öffentlichen Rechts müsse man wegen der Rechtssatzgebundenheit des in rechtlichen Formen auftretenden Handelns bei den Dispositivnormen eine Ermächtigungsgrundlage für den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages fordern, da nicht der Vertrag, sondern der Verwaltungsakt die typische Ordnungsform des öffentlichen Rechts sei. Der Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ohne rechtssatzmäßige Ermächtigung verstoße gegen das Rechtsstaatlichkeitsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG.

Imboden [2], der ebenfalls der normativen Richtung zuzurechnen ist, begründet seine Ansicht, daß die Verwaltung öffentlich-rechtliche Verträge mit dem Bürger nur abschließen dürfe, soweit ihr die Rechtsordnung einen materiell-rechtlichen Handlungsspielraum einräume, ebenfalls mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Er geht von dem Vorbehalt des Gesetzes aus und ist der Auffassung, der Verwaltungs-

---

1) VerwArch 49 (1958), 122 ff., 131 ff., 134, 139, 140ff..
2) S. 67 ff., 70, 71 ff.; vgl. auch Pieper, DVBl 1967, 11.

vertrag sei in der Eingriffsverwaltung durch den Gesetzesvorbehalt generell ausgeschlossen, da die Eingriffsverwaltung als abschließend durchnormiert gelte. Deshalb sei der Vertrag nicht nur unzulässig, wenn er mit einer Verhaltensnorm kollidiere, sondern auch dann, wenn das Gesetz keine Regel enthalte. Im Fehlen der Norm liege gerade eine negative Norm, die Bestätigung der Freiheit des Bürgers vor Rechtsbeeinträchtigungen. Zulässig seien Verwaltungsverträge nur insoweit, wie der Gesetzesvorbehalt durchbrochen sei. Dies sei der Fall, wenn eine Verfügungsermächtigung vorliege, durch welche die Behörde die Befugnis erhalte, dem Bürger außerhalb einer rechtssatzmäßigen Verhaltensnorm einen Befehl zu erteilen. Eine solche Verfügungsermächtigung liegt nach Imboden immer dann vor, wenn der Verwaltung ein Ermessen im weiten Sinne eingeräumt ist.

Diese Ansichten, wie auch die normative Ermächtigungslehre insgesamt, können keine Zustimmung finden. Wenngleich es nicht deutlich ausgesprochen wird, resultiert die Forderung nach einer rechtssatzmäßigen Ermächtigung für den subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag aus der Sorge, die Verwaltung könne die Vertragsform mißbrauchen [1]. Damit wird der Kampf gegen den öffentlich-rechtlichen Vertrag, über dessen prinzipielle Ablehnung die Rechtswirklichkeit hinweggegangen ist, auf einer zurückverlagerten Ebene fortgesetzt. Die Beschränkung auf die Vertragsform in den gesetzlich vorgesehenen Fällen soll die Gewähr dafür bieten, daß die Verwaltung nicht in einem unkontrollierbaren Raum [2] dem Bürger über das

1) Ebenso Rebhan, S. 182.
2) Auf die geringe Publizität der Verträge verweisen der Musterentwurf, S. 188; Baring, DVBl 1965, 184; Forsthoff, S. 265.

Gesetz hinausgehende Lasten auferlegt [1] und die Bindungen des Gleichheitssatzes unterläuft [2]. Dieser Weg, die rechtsstaatlichen Grundsätze zu wahren, ist aber eine Sackgasse, da die Verwaltung kaum noch bereit sein wird, die Grenzen, die ihr die normative Ermächtigungslehre auferlegen will, zu respektieren, und es überdies nicht im Interesse des Bürgers ist, den - anpassungsfähigeren - Vertrag wieder so stark zurückzudrängen. Es erscheint vielmehr richtiger, die materiell-rechtlichen Grenzen des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages zu konkretisieren und zu verdeutlichen, was zu Folge hätte, daß die Verwaltung den Vertrag nicht mehr als Mittel ansieht, die beim Erlaß eines Verwaltungsakts bestehenden engen rechtsstaatlichen Bindungen abstreifen zu können.

Die Begründung, die für das Erfordernis einer rechtssatzmäßigen Ermächtigung gegeben wird, ist ebenfalls nicht tragfähig. Im Gegensatz zu der Auffassung der Vertreter der normativen Ermächtigungslehre verlangt das Gesetzmäßigkeitsprinzip für den Abschluß eines subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages keine spezielle gesetzliche Ermächtigung.

Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung besteht aus den beiden Elementen des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes [3]. Der Grundsatz des Vorbehalts

---

1) Vgl. Giacometti, S. 445.
2) Diese Befürchtung äußern Imboden, S. 66 ff.; Stern, VerwArch 49 (1958), 146; Giacometti, S. 445; Spanner, DVBl 1964, 849; Beinhardt, VerwArch 55 (1964), 232 Fußn. 228.
3) Jesch, S. 29;, Selmer, JuS 1968, 489. Beide Begriffe stammen von Otto Mayer (Bd. 1, S. 68, 69).

des Gesetzes, der sich nicht unmittelbar aus Art. 20 Abs. 3 GG ergibt, sondern aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitet wird [1], besagt, daß gewisse unter dem Gesetz stehende Staatsakte bestimmten Inhalts nur rechtmäßig sind, wenn sie auf Grund eines Gesetzes ergehen [2]. Wie sich aus der Umschreibung dieses Grundsatzes ergibt, enthält er lediglich eine materielle Regelung; das Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung erstreckt sich nicht auf das Verfahren, nach dem im Einzelfall von der Ermächtigung Gebrauch zu machen ist [3]. Stein [4] hat zu Recht darauf hingewiesen, daß der Gesetzgeber der Verwaltung die Wahl zwischen Verwaltungsvertrag und Verwaltungsakt ausdrücklich oder stillschweigend überlassen könne und dies eine Frage der Gesetzestechnik, nicht des Rechts sei, da der rechtliche Gehalt der Normierung unabhängig von der Wahl zwischen diesen beiden Möglichkeiten der Gesetzesfassung sei. Die abweichende Auffassung, insbesondere von Stern und Imboden, erklärt sich daraus, daß zwischen dem Vorbehaltsproblem und dem Rechtsformproblem nicht strikt unterschieden worden ist [5].

---

1) Vgl. Jesch, S. 190 auch mit Nachweisen für die Gegenmeinung; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 Rdn. 128; VGH Kassel v. 29.11.1962, DVBl 1963, 443 (447).
2) Jesch, S. 30; Dombrowski, S. 74; Selmer, JuS 1968, 489; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 Rdn. 126; BVerfG v. 12.11.1958, BVerfGE 8, 274 (325).
3) Stein, AöR 86 (1961), 323, Schulze, S. 75; Wach, DVBl 1967, 47; Dombrowski, S. 74.
4) AöR 86 (1961), 323.
5) So Dombrowski, S. 74; vgl. auch Stein, AöR 86 (1961), 323 Fußn. 13; Bleckmann, VerwArch 63 (1972), 416/7.

Auch aus dem zweiten Element des Gesetzmäßigkeitsprinzips, dem Vorrang des Gesetzes, läßt sich die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für den verwaltungsrechtlichen Vertrag mit dem Bürger nicht ableiten. Der Vorrang des Gesetzes bringt die Überlegenheit des formellen Gesetzes gegenüber allen auf niederer Stufe stehenden Rechtsquellen zum Ausdruck und besagt außerdem, daß das förmliche Gesetz die Richtschnur ist, an der jede Betätigung der Exekutive, auch die in Form von Einzelakten, gemessen werden muß [1]. Hiernach ist ein subordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag rechtswidrig und unzulässig, wenn eine gesetzliche Regelung die Verwendung der Vertragsform verbietet. Dies kann auch in der Form geschehen, daß der Verwaltung der Gesetzesauftrag gegeben ist, die Regelung eines Rechtsverhältnisses nur mittels eines Verwaltungsaktes oder nur auf Grund einer Satzung vorzunehmen [2]. Eine Bindung der Verwaltung an die Handlungsnorm des Verwaltungsakts folgt dagegen nicht aus der bloßen Möglichkeit einer einseitigen Regelung. Stern glaubt seine gegenteilige Meinung mit der Atypizität des Vertrages im öffentlichen Recht begründen zu können. Doch ist dabei nicht einsichtig, daß der der Rechtsordnung apriorisch vorgegebene Vertrag verboten sein soll, der Verwaltungsakt als Kunstschöpfung des Verwaltungsrechts aber nicht, wenn der Verwaltung die Handlungsform nicht zwingend vorgeschrieben ist, zumal Stern [3] selbst einräumt, daß der Vertrag dem öffentlichen Recht nicht inadäquat ist. Es gibt keinen allgemeinen Rechtssatz, der der Verwaltung die prinzipielle Verwendung des

---

1) Selmer, JuS 1968, 489; Jesch, S. 28; Stein, AöR 86 (1961), 324; Wolff I, § 9 I b, § 26 III.
2) Vgl. Grund, DVBl 1972, 885.
3) VerwArch 49 (1958), 141.

Verwaltungsaktes vorschreibt und dadurch den Abschluß verwaltungsrechtlicher Verträge pauschal verbietet [1]. Er ergibt sich auch nicht mit dem argumentum e contrario aus den vorhandenen gesetzlichen Ermächtigungen zum Abschluß eines subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages. In den gesetzlich vorgesehenen Fällen (z.B. § 123 Abs. 3 BBauG) ist dem Gesetzgeber die Vertragsform lediglich als besonders geeignet erschienen [2].

Schließlich vermag die Bindungswirkung des Vertrages ebenfalls die Notwendigkeit einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung nicht zu rechtfertigen. Sie läßt sich durch einen Rückgriff auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze von Treu und Glauben und pacta sunt servanda oder auf das Gewohnheitsrecht begründen [3].

In Übereinstimmung mit der h.M. [4] - der sog. utilitaristischen Richtung [5] - ist daher davon auszugehen,

---

1) Stein, AöR 86 (1961), 323; Schulze, S. 76; Scheerbarth, § 62 a; BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1896).
2) Rebhan, S. 186.
3) Bleckmann, VerwArch 63 (1972), 414; Grund, DVBl 1972, 886.
4) Apelt, S. 50 f.; Nebinger, S. 277; Peters, S. 154; Salzwedel, S. 114 f.; Stein, AöR 86 (1961), 323; Menger, VerwArch 52 (1961), 106 f.; Musterentwurf, § 40 Abs. 1, Begründung S. 188 f; Schulze, S. 76, m.w.N. S. 74; Martens, AöR 89 (1964), 444 ff.; Dombrowski, S. 77; Scheerbarth, § 62 a; v. Campenhausen, DÖV 1967, 664; Wach, DVBl 1967, 43; Redeker-JZ 1968, 542, Götz, JuS 1970, 2; Knobloch, S. 137; Wolff I, § 44 II c 2; Eyermann-Fröhler, § 40 Rdn. 10; Grund, DVBl 1972, 885; Bleckmann, VerwArch 63 (1972), 415 ff.; OVG Münster v. 21.6.1960, OVGE 16, 12; BVerwG v. 5.10.1965, DVBl 1967, 40; v. 4.2.1966, DVBl 1967, 43; v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1896).
5) So Stern, VerwArch 49 (1958), 114.

daß der Abschluß eines subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages auch ohne spezielle gesetzliche Zulassung der Vertragsform rechtmäßig ist. Diese Regel darf jedoch nicht auf den Ermessensbereich beschränkt werden, wie es von einigen Vertretern der h.M., die die Eingriffsverwaltung hiervon ausnehmen wollen, gefordert wird [1]. Entgegen diesen Auffassungen [2] ist mit der Einräumung von Ermessen nichts darüber ausgesagt, daß die Verwaltung auch über das " wie " des Verwaltungshandelns disponieren kann. Damit ist der Verwaltung lediglich eine gewisse Freiheit im materiell-rechtlichen Bereich gewährt worden, an eine Wahlmöglichkeit zwischen den Handlungsformen Vertrag und Verwaltungsakt hat der Gesetzgeber bei Einführung bestimmter Ermessensvorschriften sicher nicht gedacht [3]. Außerdem ist eine derartige Einschränkung des Vertrages inkonsequent und in der Sache auch nicht geboten. Es läßt sich zwar fragen, ob es sinnvoll ist, bei einer eingehenden gesetzlichen Regelung einen Vertrag zu schließen. Ein Verstoß gegen das Gesetzmäßigkeitsprinzip ist es aber nicht, wenn sich die Parteien in einem dennoch geschlossenen Vertrag genau an die gesetzlichen Bestimmungen halten [4]. Nur wenn sich aus den für das konkrete Rechtsverhältnis einschlägigen Vorschriften ausdrücklich oder nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt ergibt, daß der Verwaltung die Handlungsform vorgeschrieben ist, ist

---

1) Stein, AöR 86 (1961), 325; Dombrowski, S. 77 f.; Grund, DVBl 1972, 886.
2) Vgl. insbesondere Grund, DVBl 1972, 886.
3) Ebenso Stern, VerwArch 49 (1958), 145; Rupp, JuS 1961, 62.
4) Kottke, S. 43; Menger, VerwArch 52 (1961), 207 ff.; Martens, AöR 89 (1964), 431, 468.

wegen des Vorranges des Gesetzes ein Ausweichen auf ein anderes Verwaltungsmittel unzulässig [1].

B) Die formelle Zulässigkeit von Folgelastenvereinbarungen

Eine gesetzliche Ermächtigung der Gemeinden, mit Bauwilligen Vereinbarungen über Leistungen zur Deckung der Folgelasten zu schließen, ist nicht vorhanden. Sie ergab sich auch nicht aus den §§ 13, 17, 17 a PrAnsG[2], die die Erhebung von Ansiedlungsleistungen betrafen, und findet sich ebenfalls nicht in § 9 Schl.-H.KAG [3], der eine Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung von Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse darstellt.
An dieser Stelle ist auch der These von Hucko [4] entgegenzutreten, die Gemeinden könnten kraft Gewohnheitsrechts im ehemaligen Geltungsbereich des § 17 PrAnsG Folgelasten auf die Bauherren abwälzen, soweit es sich um Bauvorhaben im Außenbereich handele [5]. Da Gewohnheitsrecht nicht bewußt "gesetzt" wird, sondern dann entsteht, wenn ein bestimmtes Verhalten - ohne ausdrücklich geboten zu sein - von den Beteiligten in der Überzeugung rechtlicher Gebotenheit oder Gewährung lange Zeit hindurch gleichmäßig und allgemein geübt wird [6], war unter der Geltung des Preußischen Ansiedlungsgesetzes kein Raum für die Bildung eines mit der gesetzlichen Regelung der §§ 17, 17 a PrAnsG übereinstimmenden Gewohnheitsrechts.

---

1) Vgl. Musterentwurf § 40 Abs. 1; § 121 S. 1 Schl.-H. LVerwG; Schulze, S. 81; Pieper, DVBl 1967, 13; Dombrowski, S. 76; Forsthoff, S. 267; Wolff I, § 44 II c 3.
2) V. 10.8.1904 (GS. S. 227).
3) V. 31.3.1970 (GVBl. S. 44).
4) KStZ 1964, 177.
5) Dagegen auch Degmair, KStZ 1965, 171; Bielenberg, DVBl 1967, 257.
6) Vgl. nur Wolff I, § 25 III a.

Aber auch nach der Aufhebung des Preußischen Ansiedlungsgesetzes in den einzelnen Bundesländern [1], hat sich ein entsprechendes Gewohnheitsrecht nicht entwickelt. Es fehlte - und fehlt noch heute - an einer gemeinsamen Überzeugung der Beteiligten von der Erforderlichkeit und sachlichen Richtigkeit der Abwälzung der Folgelasten durch die Gemeinden auf die Bauherren, was sich in den dargestellten kontroversen Ansichten zu diesem Problem wiederspiegelt. Ebensowenig kann von einer gleichmäßigen und allgemeinen Übung über einen langen Zeitraum bei der Belastung der Bauherren mit den Kosten für kommunale Folgeeinrichtungen die Rede sein. Eine Vielzahl von Gemeinden trägt die anfallenden Folgelasten allein; die Gemeinden, die die Bauherren daran beteiligen, verlangen Beträge in sehr unterschiedlicher Höhe. Dies macht jedoch ebenso wie die Tatsache, daß Folgelastenverträge im Bereich typischer Hoheitstätigkeit geschlossen werden, einen Vertragsabschluß - wie die obigen Ausführungen gezeigt haben - aus formellen Gründen nicht unzulässig.

Wie bereits erwähnt, sind auch unter der Geltung des Preußischen Ansiedlungsgesetzes in den ehemals preußischen Landesteilen von Gemeinden mit Bauherren Folgelastenverträge geschlossen worden [2]. Es ist daher der Frage nachzugehen, ob eine vorhandene gesetzliche Regelung für die Abwälzung von Folgelasten Einfluß auf die formelle Zulässigkeit der Folgelastenvereinbarungen hat. Dieses Problem ist durch die generelle Aufhebung des Preußischen Ansiedlungsgesetzes

---

1) Vgl. oben Erster Teil, Zweiter Abschnitt (S. 10 ff.).
2) Vgl. nur oben Dritter Teil, Erster Abschnitt den Beispielsfall 2 (S. 72 f) (Urteil des LG Hannover v. 20.3.1962).

nicht irrelevant geworden. Denn für Schleswig-Holstein stellt sich die gleiche Frage, die § 9 Schl.-H.KAG eine gesetzliche Grundlage für die Abwälzung der Folgelasten mittels Abgabenerhebung bietet. Außerdem ist die Klärung dieses Problems bedeutsam für die Beurteilung der noch unter der Geltung des PrAnsG geschlossenen Verträge [1].

Nach §§ 13, 17, 17 a PrAnsG hatte die Genehmigungsbehörde (der Landkreis) die vom Bauherrn zu zahlenden Ansiedlungsleistungen " in dem Bescheid (scil. durch den die Ansiedlungsgenehmigung erteilt wird [2]) festzusetzen oder ihre Festsetzung einem weiteren Bescheide vorzubehalten". § 9 Schl.-H.KAG ermächtigt die Gemeinden, Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse zu erheben; unmittelbare Rechtsgrundlage für die Abgabenerhebung ist eine Satzung, die von der Gemeinde erlassen werden muß (§ 2 Schl.-H. KAG). In beiden Gesetzen ist der Verwaltung die Handlungsform für die Auferlegung von Folgelasten auf die Bauwilligen zwingend vorgeschrieben. Mit dem Begriff "Bescheid" in § 17 PrAnsG ist nicht nur die übliche Verwaltungspraxis angesprochen [3], worin kein Verbot der Vertragsform läge, sondern zum Ausdruck gebracht worden, daß die Erhebung von Ansiedlungsleistungen mittels Verwaltungsakts zu geschehen hat. Denn die Ansiedlungsleistungen wurden mit dem Verwaltungsbescheid, durch den die Ansiedlungsgenehmigung erteilt wurde, erhoben oder ihre Festsetzung wurde einem weiteren Be-

---

1) Vgl. Fußn. 2 von S. 128 und insbesondere OLG Celle v. 4.3.1964, Die Nds.Gde. 1964, 116; BGH v. 14.7. 1966, DVBl 1967, 36.
2) Vgl. Petersen, § 17 Anm. 4.
3) So aber Martens, AöR 89 (1964), 429 ff.; Kottke, S.41; von der Groeben-Knack, § 121 Rdn. 7.

scheide vorbehalten. Die Ansiedlungsgenehmigung mußte aber - wie heute auch die Baugenehmigung - von der Verwaltung zwingend durch einen einseitigen Akt erteilt werden, da ein förmliches Verfahren im Gesetz vorgesehen war und die hoheitliche Feststellung über die Zulässigkeit einer Ansiedlung einer Vereinbarung nicht zugänglich ist [1]. Aus der gesetzlichen Notwendigkeit, eine Satzung zu erlassen, wenn die Gemeinden in Schleswig-Holstein Folgelasten auf die Bauherren abwälzen wollen, ergibt sich ebenfalls, daß das Ausweichen auf Folgelastenverträge unzulässig ist. Mit dieser gesetzlichen Regelung hat der Gesetzgeber von Schleswig-Holstein entschieden, daß nur mittels einer Satzung auf der Grundlage des § 9 Schl.-H.KAG die Bauherren durch Abgabenerhebung an den kommunalen Folgelasten beteiligt werden dürfen [2]. Hieran sind die Gemeinden nach dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes gebunden. Folgelastenverträge, die unter der Geltung des PrAnsG abgeschlossen worden sind oder im Geltungsbereich des Schl.-H.KAG abgeschlossen werden, sind rechtswidrig.

Gegen die Zulässigkeit von Folgelastenvereinbarungen zwischen Gemeinden und Bauwilligen unter der Geltung des PrAnsG bestehen noch aus einem weiteren Grund Bedenken. Nach §§ 13, 17, 17 a PrAnsG war allein die Genehmigungsbehörde (der Landkreis) für die Festsetzung von Ansiedlungsleistungen für Bauvorhaben im Außenbereich zuständig. Das Recht, Abgaben zur Deckung der Folgelasten zu erheben, war den Gemeinden bei der Reform des Preußischen Ansiedlungsrechts durch das Gesetz vom 10.8.1904 [3] entzogen und der Genehmigungsbehörde übertragen worden, um sicherzustellen, daß die

---

1) Scheerbarth, § 63 b; Schulze, S. 81; Dombrowski, S. 78.
2) Ebenso Ausführungsanweisungen zu § 9 Schl.-H.KAG, Anm. 1 (Runderlaß des Schl.-H. Innenministers v. 6.5. 1970, Amtsbl.Schl.-H. 1970, 245); Gosch, Die Gde. 1970, 190.
3) GS. S. 227. Vgl. dazu den historischen Überblick im Ersten Teil, Zweiter Abschnitt (S. 10 ff.).

Erforderlichkeit und die Höhe dieser Leistungen in einem objektiven Verfahren festgestellt werden [1]. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Regelung - wie es das OLG Celle ausgedrückt hat [2] - die Entscheidung über die Erhebung besonderer Ansiedlungsleistungen den lokalpolitischen Interessen der Gemeinde entrücken und einer überörtlichen Stelle zuweisen. Diese hatten nur die Möglichkeit, innerhalb einer Ausschlußfrist von 21 Tagen bei der Genehmigungsbehörde die Festsetzung von Ansiedlungsleistungen gegenüber bestimmten Bauherren zu beantragen. An den Antrag war die Genehmigungsbehörde nicht gebunden. Von dieser gesetzlichen Regelung abzuweichen, war den Gemeinden durch den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes verboten. Die selbständige Abwälzung von Folgelasten durch die Gemeinden sowohl mittels Ansiedlungsleistungsbescheids [3] als auch mittels einer Folgelastenvereinbarung war unzulässig [4], weil dadurch die Zuständigkeitsregelung des § 17 PrAnsG umgangen wurde. Deshalb ist es auch unerheblich, ob sich der im Vertrag vereinbarte Betrag im Rahmen der von der Genehmigungsbehörde üblicherweise festgesetzten Ansiedlungsleistungen hielt [5]. Der Abschluß

---

1) Petersen, § 17 Anm. 4.
2) U. v. 4.3.1964, Die Nds.Gde. 1964, 116 (118).
3) OLG Celle v. 4.3.1964, Die Nds.Gde. 1964, 116 (118); VG Hannover v. 23.4.1964, KStZ 1965, 19 (20); Korff, DWW 1966, 317.
4) VG Hannover v. 21.9.1960 - IV A 18/60 -, nicht veröffentlicht; OLG Celle v. 4.3.1964, Die Nds.Gde. 1964, 116 (118); Bielenberg, DVBl 1967, 240; a.A. aber Finkler, Die Nds.Gde. 1964, 19; Hucko, KStZ 1964, 177; Hennings, Die Nds.Gde. 1964, 119; VG Hannover v. 23.4.1964, KStZ 1965, 19 (20).
5) Allein darauf stellen ab Hennings, Die Nds.Gde. 1964, 119; Suckow, KStZ 1964, 155; Degmair, KStZ 1965, 170; Muthesius, S. 77 Fußn. 280.

von Folgelastenvereinbarungen zwischen Gemeinden und Bauwilligen war unter der Geltung des PrAnsG daher auch aus diesem Grunde unzulässig [1].

Das gleiche Problem stellt sich auch für die formelle Zulässigkeit von Folgelastenvereinbarungen im Geltungsbereich des Städtebauförderungsgesetzes vom 27. 7. 1971 [2]. In förmlich festgelegten Sanierungsgebieten (§ 3 StBauFG) und in förmlich festgelegten Entwicklungsbereichen (§53 StBauFG) gehört die Herstellung der notwendigen Folgeeinrichtungen zu den Ordnungs- und Baumaßnahmen (§ 12 Abs. 1 StBauFG) oder zu den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (§§ 54, 58 StBauFG). Zur Deckung der Kosten der Sanierung dienen u.a. Ausgleichsbeträge der Eigentümer der im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke; die Eigentümer haben an die Gemeinde Geld in der jeweiligen Höhe zu entrichten, die der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Werts ihrer Grundstücke entspricht (§ 41 Abs. 4 S. 1 StBauFG). Entsprechendes gilt für die Deckung der Kosten der Entwicklungsmaßnahmen, wenn die Gemeinde ein Grundstück im städtebaulichen Entwicklungsgebiet (ausnahmsweise) nicht erwirbt (§ 54 Abs. 3 S. 4 StBauFG). Der Ausgleichsbetrag wird von der Gemeinde durch Bescheid angefordert (§ 41 Abs. 8 S. 1 StBauFG). Nach der ge-

---

1) Der BGH hat in seinem Urteil v. 14.7.1966 (DVBl 1967, 36) die Problematik von Folgelastenverträgen unter der Geltung des PrAnsG nicht berücksichtigt. Die den Gegenstand des Rechtsstreits bildende Folgelastenvereinbarung war zwischen der dem Landkreis Hannover angehörigen Gemeinde E. und den Bauherren im Jahre 1959 - also unter der Geltung des PrAnsG - geschlossen worden. Da allein der Landkreis Hannover für die Festsetzung von Ansiedlungsleistungen zuständig war und dies mittels Verwaltungsakts geschehen mußte, war der Abschluß eines Folgelastenvertrages schon aus diesem Grunde rechtswidrig.

2) BGBl. I S. 1125.

setzlichen Regelung des § 41 Abs. 4 S. 2 StBauFG ist es den Gemeinden aber auch erlaubt, mit den Eigentümern einen höheren Ausgleichsbetrag vertraglich zu vereinbaren.

Gerade diese bemerkenswerte Bestimmung [1] schließt eine Verbotswirkung des Städtebauförderungsgesetzes für Folgelastenvereinbarungen hinsichtlich Bauvorhaben in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen aus. Da den Gemeinden nicht verwehrt ist, über die Ausgleichsbeträge Vereinbarungen zu treffen, ist es auch nicht unzulässig, im Rahmen der Ausgleichsvereinbarungen die Folgelastenfrage zu regeln. Folgelastenverträge sind daher insoweit formell unbedenklich.

C) Die Rechtmäßigkeit des Inhalts des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages

Mit der weitgehenden Anerkennung der Zulässigkeit des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages als Handlungsform ist nicht zugleich eine inhaltliche Vertragsfreiheit verbunden. Auch die Aufgabenerfüllung mit Hilfe des Vertrages ist eine Verwaltungstätigkeit, die an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) und an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) gebunden ist. Es fragt sich aber, ob die Verwaltung beim Abschluß eines verwaltungsrechtlichen Vertrages mit dem Bürger den gleichen Bindungen unterliegt wie beim Erlaß eines Verwaltungsakts, ob also das Gesetzmäßigkeitsprinzip mit seinen Grundsätzen des Vorbehalts und des Vorrangs des Gesetzes uneingeschränkt Anwendung findet. Dies soll im folgenden unter Berücksichtigung des für die

---

1) Auch Gehrmann, § 41 zu Abs. 4 hält diese Vorschrift angesichts der zum Erschließungsvertrag die entgegengesetzte Auffassung vertretenden h.M. für bemerkenswert.

Beurteilung des Folgelastenvertrages bedeutsamen Austauschvertrages untersucht werden.

I) Der Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur

Die zu dieser Frage in Rechtsprechung und Literatur geäußerten Ansichten sind nicht sehr zahlreich und kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Die wohl überwiegende Meinung geht von einer Bindung der Verwaltung an das Gesetzmäßigkeitsprinzip auch bei Verwendung der Vertragsform aus. In der Rechtsprechung ist insbesondere das BVerwG der Auffassung, daß auch bei rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen der Verwaltung die Grundsätze des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes strikt eingehalten werden müßten [1]. In einer Entscheidung vom 24.10.1956 [2] hat das BVerwG ausgeführt, es gebe keinen allgemeinen Satz des Inhalts, daß die Ausübung der staatlichen Gewalt durch rechtsgeschäftliche Vereinbarung anders geregelt werden könne, als durch das Gesetz vorgesehen; in der Leistungsverwaltung sei dies allerdings möglicherweise anders. In der Literatur wird besonders eingehend von Imboden [3] und Stein [4] die vollständige Gleichsetzung der Handlungsformen Verwaltungsakt und Verwaltungsvertrag im Hinblick auf das Gesetzmäßigkeitsprinzip gefordert [5].

---

1) So ausdrücklich U. v. 4.2.1966, DVBl 1967, 43; ähnlich BayVerfGH v. 28.12.1956, BayVBl 1957, 61; vgl. auch VGH München v. 10.6.1970, DÖV 1970, 563.
2) BVerwGE 4, 111; bestätigt durch BVerwG v. 26.6.1957, BVerwGE 5, 128; vgl. weiter BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1896), wo die Bindung des Inhalts von Verwaltungsverträgen an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) angesprochen worden ist.
3) S. 70 ff.
4) AöR 86 (1961), 321 ff..
5) Ebenso Bullinger, S. 19 f., 23 f.; Menger, VerwArch 52 (1961), 208 f.; Willigmann, DVBl 1963, 232; Schulze, S. 76; Tittel, DVBl 1967, 39; v. Campenhausen, DÖV 1967, 666; Grund, DVBl 1972, 886.

Eine Minderheit ist demgegenüber der Ansicht, daß eine derartige strenge Gesetzesgebundenheit beim subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag zu eng sei. Salzwedel [1] will Ausnahmen von den normativen Bindungen zulassen, wenn "vertragsfordernde Interessenlagen" dieses notwendig erscheinen lassen. Von der Groeben-Knack [2] und Bleckmann [3] sind der Auffassung, der Vorbehalt des Gesetzes finde bei öffentlich-rechtlichen Verträgen keine Anwendung, weil dieser ein Handeln durch Zwang und Befehl voraussetze, was es bei einer Koordinierung nicht gebe [4].

Den Hintergrund für diesen Meinungsstreit bildet die Diskussion über die Frage, ob der Satz "volenti non fit iniuria" das Gesetzmäßigkeitsprinzip zurückdränge und deshalb im Rahmen eines Vertrages mit dem Bürger ein Abweichen vom Gesetz möglich sei.

Die Befürworter dieses Satzes sehen in der im Vertragsschluß liegenden Einwilligung des Bürgers einen Verzicht auf den durch das Gesetzmäßigkeitsprinzip gewährten Schutz und verweisen auf die Freiheit des Vertragsschlusses und auf den vergleichbaren Fall, daß sich der Bürger einem rechtswidrigen Verwaltungsakt durch Nichteinlegung eines Rechtsmittels unterwerfen könne [5]. Die Gegenmeinung hält die vertragliche Willensübereinstimmung des Bürgers mit der Rechtsbeeinträchtigung für unbeachtlich, da dem Satz "volenti

---

1) S. 19 ff., 46 ff., 194 ff.; ähnlich Kottke, S. 45 f..
2) § 72 Nr. 3, 4.
3) VerwArch 63 (1972), 432 ff..
4) So kann man BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1896) auch verstehen.
5) Fellner, ZMR 1957, 186; Schulke, DÖV 1959, 132 ff.; Kottke, S. 47; Böhm, Der Gemeindetag 1969, 195; VG Hannover v. 23.4.1964, KStZ 1965, 19; wohl auch der Musterentwurf (vgl. S. 197). Vogel, VVDStRL 24 (1966), 125 ff. und Pieper, DVBl 1967, 14 stellen für die Anwendbarkeit des Satzes "volenti non fit iniuria" auf die Verzichtbarkeit der konkreten Rechtsposition und auf die Willensfreiheit im konkreten Fall ab.

non fit iniuria" als vieldeutigem Rechtssprichwort keine Bedeutung zuzumessen sei und angesichts der Abhängigkeit des Bürgers vom Staat von einer freien Entscheidung des privaten Vertragspartners nicht die Rede sein könne [1].

Auch speziell zum Austauschvertrag und zu der Frage der Gegenleistung des Bürgers gibt es keine einhellige Auffassung. Einerseits wird die Ansicht vertreten, die Verwaltung dürfe im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages von dem Bürger nur eine Gegenleistung verlangen, wenn sie im Gesetz vorgesehen sei [2]. Andererseits hält man eine vertragliche Verpflichtung des Bürgers für zulässig, wenn zwischen ihr und dem erstrebten Verwaltungshandeln ein Sachzusammenhang bestehe und der Bürger nicht schlechter gestellt werde, als wenn die begehrte Verwaltungsmaßnahme verweigert worden wäre [3]. Die Legitimation für das Verlangen einer Gegenleistung vom Bürger wird in der Möglichkeit gesehen, die von der Verwaltung gewünschte Begünstigung gänzlich zu verweigern [4].

Diese sehr kontroversen Meinungen sind teilweise sehr apodiktisch, so daß es schwerfällt, die sie tragenden Argumente im einzelnen zu erkennen. Nur wenn man die

---

1) Imboden, S. 71; Forsthoff, DVBl 1957, 725; Stein, AöR 86 (1961), 321; Willigmann, DVBl 1963, 232; Beinhardt, VerwArch 55 (1964), 223 ff.; Schulze, S. 73; Wolff I, § 30 II b 1; BVerwG v. 26.6.1957, BVerwGE 5, 128.

2) Willigmann, DVBl 1963, 232 m.w.N.; Stein, AöR 86 (1961), 326; Dombrowski, S. 88; v.Campenhausen, DÖV 1967, 666"; BVerwG v. 4.2.1966, DVBl 1967, 43.

3) RG v. 3.7.1933, JW 1933, 216 f.; BGH v. 21.11.1957, BGHZ 26, 87; v. 14.7.1966, DVBl 1967, 36 (37); v. 12.5.1972, NJW 1972, 1657; KG v. 2.2.1962, NJW 1962, 966; Musterentwurf § 42, Begründung S. 196 ff.; Scheerbarth, S. 140 ff..

4) Vgl. noch RG v. 10.11.1903, RGZ 56, 4 (9).

angesprochenen einzelnen Grundsätze auf ihre Geltung auch für den subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag untersucht, läßt sich ersehen, welchen zulässigen Inhalt ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Verwaltung und Bürger haben kann. Dies soll im folgenden geschehen.

II) Das Gesetzmäßigkeitsprinzip und der Satz "volenti non fit iniuria"

Der Satz "volenti non fit iniuria" entstammt dem altrömischen Deliktsrecht [1] und findet noch heute im Recht der unerlaubten Handlung mit gewissen Einschränkungen Anwendung. Grundlage für diesen Satz ist die im Zivilrecht herrschende Privatautonomie, die es dem Betroffenen erlaubt, auf eigene Rechte und Rechtsgüter zu verzichten, was zur Folge hat, daß ein Eingriff eines Dritten nicht rechtswidrig ist.

Im öffentlichen Recht kann der Satz "volenti non fit iniuria" demgemäß nur Bedeutung haben, wenn der Bürger eine Verfügungsfreiheit hat, die es ihm erlaubt, auf den ihm durch das Gesetzmäßigkeitsprinzip gewährten Schutz zu verzichten [2]. Eine derartige Freiheit ist dem Bürger jedoch nur in seltenen Fällen gewährt. Die öffentliche Verwaltung ist nicht autonom in der Überwachung und Gestaltung der Sozialordnung, sondern handelt im gesetzlichen Auftrag und in den gesetzlichen Schranken [3]. Gleiches gilt aber auch für den Bürger, wenn er bei der Verwaltungstätigkeit beteiligt ist, da die gesetzlichen Regelungen im öffentlichen Recht fast ausnahmslos im öffentlichen Interesse geschaffen worden sind. Selbst wenn bestimmte Vorschrif-

---

1) Ulpian, Digesten 47, 10, 1, 5.
2) Vgl. Grund, DVBl 1972, 886.
3) Götz, JuS 1970, 5.

ten die Interessen des Bürgers betreffen, muß dies nicht bedeuten, daß ihm damit die Disposition über diese Rechte zuerkannt wird; auch in diesen Fällen kann im Interesse der Allgemeinheit zwingendes Recht vorliegen, so daß eine Einwilligung des Bürgers in Abweichungen von den gesetzlichen Vorschriften irrelevant wäre und von der Verwaltung nicht beachtet werden dürfte [1]. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die Verwaltung auch als Empfänger einer Leistung an das Gesetz gebunden ist. Daher darf sie auch in den Fällen, in denen der Bürger über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehende Leistungen gewähren will, eine entsprechende vertragliche Verpflichtung oder Leistung nicht akzeptieren, weil das Gesetzmäßigkeitsprinzip sie bindet [2].

Anders als im Zivilrecht ist es im öffentlichen Recht sehr gefährlich, angesichts der Abhängigkeit des einzelnen vom Staat im Vertragsschluß die Einwilligung in eine Abweichung von der gesetzlichen Regelung zu sehen [3]. Gerade die Umstände beim Abschluß von Folgelastenverträgen können als warnendes Beispiel angeführt werden. Die Bauherren sind auf den guten Willen der Gemeinden oftmals angewiesen und müssen sich zu einer Folgelastenvereinbarung bereit finden, obwohl sie dabei auf den Schutz eventuell entgegenstehender Gesetze nicht verzichten wollen, was sich am späteren Begehren auf Rückerstattung der gezahlten Beträge zeigt. Deshalb läßt sich auch der nachträgliche Verzicht des Bürgers auf ein Rechtsmittel gegen einen rechtswidrigen Verwaltungsakt mit dem Vertragsschluß über eine

---

1) Forsthoff, DVBl 1957, 725; Schulke, DÖV 1959, 132; Rupp, JuS 1961, 62; Willigmann, DVBl 1963, 232; Rebhan, S. 220.
2) Menger, VerwArch 52 (1961), 209; v.Campenhausen, DÖV 1967, 664.
3) Vgl. Pieper, DVBl 1967, 14.

gesetzwidrige Belastung nicht vergleichen. Ob der Adressat eines Verwaltungsakts gegen diesen ein Rechtsmittel einlegt oder nicht, unterliegt seiner freien Entscheidung, die vertragliche Verpflichtung zu einer gesetzwidrigen oder einer gesetzlich nicht vorgesehenen Leistung ist dagegen mit einer vom Bürger erstrebten Hoheitsmaßnahme gekoppelt.

Zu Recht hat daher das BVerwG[1] den Verzicht des Bürgers auf seinen "Gesetzesvollziehungsanspruch" nicht als absoluten Rechtfertigungsgrund anerkannt. Der Satz "volenti non fit iniuria" vermag das Gesetzmäßigkeitsprinzip als solches nicht zurückzudrängen Ob die Einwilligung des Bürgers dennoch eine Bedeutung hat, wird sich bei den einzelnen Verwaltungsgrundsätzen erweisen.

III) Der Vorbehalt des Gesetzes

Dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes kommt bei dem Problem der Gegenleistung des Bürgers in einem Austauschvertrag mit der Verwaltung ganz besondere Bedeutung zu, da in vielen Fällen - wie auch bei der Belastung der Bauherren mit Folgelasten - eine gesetzliche Anspruchsgrundlage für die Leistung des Bürgers fehlt. Es ist daher zu untersuchen, ob nach dem Vorbehalt des Gesetzes auch im Rahmen eines Vertrages eine gesetzliche Grundlage für Belastungen des Bürgers erforderlich ist.

Wenn man den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes wie die wohl noch herrschende Meinung als Eingriffsvorbehalt versteht und im Anschluß an die konstitutionelle "Freiheit und Eigentum"-Klausel den Vorbehalts-

1) U. v. 26.6.1957, BVerwGE 5, 128 (135).

bereich auf gezielt belastende Eingriffe beschränkt [1], so muß man diese Frage verneinen [2]. Beim Vertrag über eine gesetzlich nicht vorgesehene Verpflichtung fehlt der einseitige Hoheitsakt, das Handeln durch Zwang und Befehl, das für den Eingriff charakteristisch ist. Der Anwendungsbereich für den Eingriffsvorbehalt ist der belastende Verwaltungsakt.

Dieses Ergebnis ist aber ausgehend von der historischen Entwicklung des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes nicht zwingend und außerdem sachlich nicht gerechtfertigt. Die Entwicklung des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes beruht auf dem im 19. Jahrhundert ausgefochtenen politischen Kampf zwischen Krone und Parlament, der mit juristischen Mitteln geführt wurde [3]. Dem Parlament gelang es durchzusetzen, daß die Exekutive in bestimmten Angelegenheiten nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung tätig werden durfte, und konnte somit seinen Einfluß auf die Exekutivgewalt des Monarchen erweitern, weil die gesetzliche Ermächtigung wiederum nur mit Zustimmung des Parlaments geschaffen werden konnte. Dieser Vorbehaltsbereich wurde in Anlehnung an Formulierungen in Abschnitt VII § 2 der Verfassungsurkunde für das König-reich Bayern vom 26.5.1818 [4] und § 65 der Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden vom 22.8.1818 [5], wonach keine die Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen be-

---

1) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 Rdn. 129 und die bei Selmer, Jus 1968, 492 f. insbesondere in Fußn. 38, 43, 51 Genannten.
2) So von der Groeben-Knack, § 72 Nr. 3, 4; Rebhan, S. 221 f.; Bleckmann, VerwArch 63 (1972), 432 f.; wohl auch BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1896).
3) Vgl. dazu Selmer, Jus 1968, 490 ff.m.w.N.
4) Bay.GBl S. 101.
5) Regierungsblatt S. 1425.

treffenden allgemeinen neuen Gesetze ohne Zustimmung der Stände erlassen, abgeändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden können, zunächst auf die für jedermann geltenden Normen erstreckt. Die verfassungsrechtliche Sicherung der Freiheits- und Eigentumssphäre bezog sich damit fürs erste auf die Beteiligung des Parlaments an der Gesetzgebung [1]. Dabei verblieb es aber nicht. Aus der Freiheit- und Eigentum-Klausel wurde weiterhin abgeleitet, daß auch individuell-konkrete Hoheitsakte, die in eines dieser Rechte eingreifen, nicht ohne eine gesetzliche Ermächtigung zulässig seien [2].

Die Beschränkung auf einseitige Eingriffe in Freiheit und Eigentum des Bürgers, konkret also auf belastende Verwaltungsakte, war bei diesem Ausgangspunkt nicht zwingend, da in den Verfassungen von Bayern und Baden von einem "Eingriff" in Freiheit und Eigentum nicht die Rede war, sondern lediglich von Gesetzen, die Freiheit und Eigentum "betreffen". Sie erklärt sich wohl daraus, daß bei Entwicklung dieses Grundsatzes Belastungen des Bürgers durch die Verwaltung nur mittels einseitiger hoheitlicher Handlung in Betracht gezogen wurden und deshalb allein auf die Form des Verwaltungshandelns und nicht auf die Wirkung - die Belastung - abgestellt wurde. Die Einschränkung des Vorbehaltsgrundsatzes auf belastende Verwaltungsakte ist in unserem heutigen Rechtsstaat, in dem die klassische Eingriffsverwaltung ihre dominierende Bedeutung eingebüßt hat, nicht mehr sachgerecht, zumal der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes gegenüber seinem ursprünglichen Inhalt immer mehr ausgeweitet wird.

---

1) Selmer, Jus 1968, 490 Fußn. 13.
2) Böckenförde, S. 59.

So geht die Entwicklung zumindest in der Wissenschaft immer mehr dahin, den Vorbehalt des Gesetzes auch auf die leistungsgewährende Verwaltung zu erstrecken [1]. Die Rechtsprechung verlangt nunmehr auch dann eine gesetzliche Grundlage, wenn eine untrennbare Wechselbeziehung zwischen der Auferlegung von Belastungen und der Gewährung von Begünstigungen besteht [2].

Dann ist es aber im Interesse eines effektiven Schutzes des Bürgers vor eigenmächtigen Verwaltungsmaßnahmen nicht mehr vertretbar, Belastungen des Bürgers, die nur nicht mittels einer einseitigen Regelung auferlegt werden, von dem Geltungsbereich des Gesetzesvorbehalts auszunehmen [3]. Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes ist nicht mehr formell, sondern materiell zu verstehen, so daß ein den Bürger belastendes Verhalten des Staates im Rahmen seiner hoheitlichen Tätigkeit stets einer gesetzlichen Grundlage

---

1) Vgl. insbesondere Mallmann, VVDStRL 19 (1961), 186 ff.; Jesch, S. 226; Rupp, S. 143 f.; Götz, S. 281; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 Rdn. 133 ff..
2) BVerwG v. 21.3.1958, BVerwGE 6, 282 (288).
3) Eine Wandelung der Eingriffsvorstellungen zeigt auch die Rechtsprechung des BGH zu Art. 14 GG, nach der es für das Vorliegen einer entschädigungspflichtigen Maßnahme nicht mehr darauf ankommt, ob der Staat gezielt ein Vermögensrecht des einzelnen in Anspruch genommen hat, sondern nur darauf, ob die staatliche Maßnahme auf die vermögensrechtliche Sphäre des Betroffenen unmittelbar Auswirkungen gehabt hat. (Vgl. dazu BGH v. 15.3.1962, BGHZ 37, 44; Wagner, NJW 1966, 569 ff.; Kröner, DVBl 1969, 159)

bedarf [1]. Andernfalls wäre die vielfach geäußerte Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, daß die Verwaltung mit Hilfe des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages mehr vom Bürger erhalten kann als mittels Verwaltungsakts. Einem Mißbrauch der Vertragsform wäre dann der Weg geebnet.

Es ist daher festzuhalten, daß Belastungen des Bürgers, die ihm durch einen Verwaltungsvertrag auferlegt werden sollen, nur zulässig sind, wenn dies durch eine gesetzliche Grundlage gedeckt ist.

IV) Der Vorrang des Gesetzes

Der Vorrang des Gesetzes ergibt sich auch aus dem klassischen Gewaltenteilungsprinzip und ist begrifflich zuerst von Otto Mayer [2] wie folgt formuliert worden: "Der in der Form des Gesetzes geäußerte Staatswille geht rechtlich jeder anderen staatlichen Willensäußerung vor. " Dieser Grundsatz, der sich auch als " die dem Gesetz kraft Verfassungsrecht innewohnende Eigenschaft, staatliche Willensäußerungen niedrigeren Ranges rechtlich zu hindern oder zu zerstören" definieren läßt [3], hat in Art. 20 Abs. 3 GG seinen Ausdruck gefunden. Sein Geltungsbereich erstreckt sich auf Verwaltungshandeln in jeglicher

---

1) Die von Bleckmann, VerwArch 63 (1972), 434 dagegen vorgebrachten Bedenken, daß die unbegründete Ausdehnung des Gesetzesvorbehalts zu einer Paralysierung der Verwaltung und im Ergebnis auch der Gesetzgebung führe, sind nicht stichhaltig. Derartige Befürchtungen mögen bei einer Erweiterung des Gesetzesvorbehalts auf das große Gebiet der Leistungsverwaltung berechtigt sein. Belastungen des Bürgers in anderen Formen als durch den Verwaltungsakt sind trotz der wachsenden Bedeutung des Verwaltungsvertrages nicht so häufig, daß dadurch Probleme der angesprochenen Art auftreten könnten.

2) I, S. 68.

3) BVerfG v. 6.5.1958, BVerfGE 8, 155 (169); vgl. auch Pietzner, JA 1973, ÖR S. 89.

Form. Der Vorrang des Gesetzes bindet daher auch die Verwaltung bei der inhaltlichen Gestaltung der subordinationsrechtlichen Verwaltungsverträge, da auch der Vertrag ebenso wie der Verwaltungsakt nur ein Mittel der Verwaltung zur Durchsetzung eines materiell erlaubten Erfolges auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts ist [1].

Ein Abweichen von gesetzlichen Regelungen ist auch entgegen Salzwedel [2] bei einer "vertragsfordernden Interessenlage" unzulässig. Anders als im Privatrecht sind die öffentlich-rechtlichen Vorschriften regelmäßig nicht dispositiver Natur [3], so daß das Legalitätsprinzip nicht durch das Vertragsprinzip ersetzt werden kann [4]. Auch mit Einwilligung des betroffenen Bürgers ist eine im Widerspruch zu zwingenden Vorschriften stehende Maßnahme der Verwaltung unzulässig [5], weil andernfalls das mit der Gewaltenteilung geschaffene und demokratisch und rechtsstaatlich gebotene Übergewicht des Parlaments gegenüber der Exekutive gestört wurde [6]. Die öffentliche Verwaltung unterliegt in der Überwachung und Gestaltung der Sozialordnung den ihr durch den Gesetzgeber mittels Normen auferlegten Bindungen [7].

---

1) Pieper, DVBl 1967, 12; Menger, VerwArch 52 (1961), 208; BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1896).
2) S. 19 ff..
3) Götz, Jus 1970, 5.
4) Stein, AöR 86 (1961), 324.
5) Rebhan, S. 233 f. glaubt der Einwilligung des Bürgers bei der Auslegung einer zwingenden Norm Bedeutung zumessen zu können. Dies ist insofern unklar, als die Zustimmung des Betroffenen zu einer bestimmten Regelung als Kriterium für die Gesetzesauslegung irrelevant ist.
6) Pieper, DVBl 1967, 13; Badura, S. 263.
7) Götz, Jus 1970, 5;Grund, DVBl 1972, 886.

V) Das Koppelungsverbot

Für den Austauschvertrag stellt sich das besondere Problem, inwieweit die Verwaltung befugt ist, ihre hoheitlichen Maßnahmen von einer Gegenleistung des Bürgers abhängig zu machen (Koppelung [1]). Die Behörde ist zur Erbringung der vom Bürger gewünschten und ihn begünstigenden Verwaltungshandlung nur unter der Voraussetzung bereit, daß dieser sich zu einer bestimmten Gegenleistung, die meist finanzieller Art ist, verpflichtet.

Die Problematik derartiger "Geschäfte" wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Verwaltung zumindest auf dem klassischen Gebiet der Eingriffsverwaltung nicht nach kommerziellen Gesichtspunkten arbeitet [2]. Die bis in die Zeit des ausgehenden Mittelalters und der beginnenden Neuzeit hineinreichende Auffassung von der "Nutzbarkeit" der öffentlichen Ämter und Amtshandlungen [3] ist seit langem überwunden. Die Verwaltung ist daher nicht ohne weiteres befugt, jeden dem Bürger durch eine begünstigende Amtshandlung zufließenden Vorteil mittels einer Gegenleistung abzuschöpfen [4]. Deshalb ist in der Rechtsprechung recht früh der Satz entwickelt worden, daß hoheitliches Handeln nicht von einer wirtschaftlichen Gegenleistung abhängig gemacht werden dürfe, es sei denn ein Gesetz

---

1) Dombrowski, S. 14 definiert den Begriff der Koppelung als die Verknüpfung zweier oder mehrerer Gegenstände miteinander, die dadurch in ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis gebracht werden; dazu neuestens auch BVerwG v. 6.7.1973, DVBl 1973, 800 (803).
2) Krüger, DVBl 1955, 385.
3) Vgl. dazu Bullinger, S. 122 ff..
4) Krüger, DVBl 1955, 452; Willigmann, DVBl 1963, 229.

ließe dies ausdrücklich oder nach seinem Sinn und Zweck zu [1]. Als Ausnahme von dem grundsätzlichen Koppelungsverbot (nach dem Sinn und Zweck des Gesetzes) wird der Fall angesehen, daß die Gegenleistung in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Verwaltungshandeln steht [2].

Das Kriterium des "sachlichen Zusammenhangs" hat aber die Schwäche, daß seine Anwendbarkeit im konkreten Fall Schwierigkeiten bereiten kann. Wann liegt z.B. nur ein Zusammenhang und wann ein sachlicher Zusammenhang vor ? [3] Dieser Begriff wie auch das Koppelungsverbot als solches bedürfen daher der inhaltlichen Auffüllung und Konkretisierung. Hierzu bieten sich die für die Zulässigkeit und den Inhalt von Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt entwickelten Grundsätze an [4], da insbesondere die Interessenlage eine Parallele zum Vertrag aufweist [5] und damit

---

1) RG v. 7.6.1902, RGZ 51, 417 (421 f.); v. 27.9.1927, RGZ 118, 109 (111); v. 26.10.1931, RGZ 133, 361 (363); BGH v. 21.11.1957, BGHZ 26, 84 (87); v. 14.7.1966, DVBl 1967, 36 (37); v. 12.5.1972, NJW 1972, 1657 (1658). Vgl. auch Willigmann, DVBl 1963, 229; Schulze, S. 81 f.; v. Campenhausen, DÖV 1967, 666; Forsthoff, S. 280; Wolff I, § 30 II b 1, § 44 II b 3.

2) Vgl. insbesondere BGH v. 21.11.1957, BGHZ 26, 84 (87); v. 14.7.1966, DVBl 1967, 36 (37); v. 12.5.1972, NJW 1972, 1657 (1658); Willigmann, DVBl 1963, 230; Götz, Jus 1970, 5; Musterentwurf § 42 Abs. 1; § 123 Abs. 1 Schl.-H.LVerwG.

3) Dombrowski, S. 114 fordert sogar einen unmittelbaren Zweckzusammenhang.

4) Ebenso Schulke, DÖV 1959, 135; Stein, AöR 86 (1961), 328; Willigmann, DVBl 1963, 230; Schulze, S. 79; v.Campenhausen, DÖV 1967, 666; Rebhan, S. 243 f.; vgl. auch Grund, DVBl 1972, 886; Musterentwurf § 42 Abs. 2; § 123 Abs. 2 Schl.-H.LVerwG.

5) Austauschverträge zwischen Verwaltung und Bürger betreffen häufig Sachverhalte, die ebensogut mittels Verwaltungsakts nebst Nebenbestimmung (Auflage) geregelt werden könnten.

gewährleistet ist, daß der Vertrag nicht als Mittel benutzt wird, von dem Bürger mehr als mit Hilfe eines Verwaltungsakts nebst Nebenbestimmung zu erhalten [1].

Einigkeit besteht darüber, daß im Falle der gebundenen Verwaltung die Beifügung einer Nebenbestimmung zu einem Verwaltungsakt grundsätzlich unzulässig ist [2]. Der Bürger hat einen Anspruch auf Erlaß des Verwaltungsakts [3], so daß die Verwaltung nach dem Gesetzmäßigkeitsprinzip verpflichtet ist, ihn ohne einschränkende Nebenbestimmungen zu erteilen. Eine Ausnahme von dieser Regel gilt nur dann, wenn die Beifügung einer Nebenbestimmung durch eine Rechtsvorschrift ausdrücklich zugelassen ist oder durch die Nebenbestimmung ein Versagungsgrund für den begünstigenden Verwaltungsakt ausgeräumt wird [4].

Steht die Entscheidung über den Erlaß eines begünstigenden Verwaltungsaktes im Ermessen der Verwaltung, so ist die Beifügung von Nebenstimmungen grundsätzlich zulässig [5]. Der innere Grund hierfür findet sich im argumentum a maiore ad minus: Die Behörde hat die Möglichkeit, den Verwaltungsakt ganz

---

1) So auch v.Campenhausen, DÖV 1967, 666. Zu Recht weist Rebhan, S. 245 auch darauf hin, daß die Regeln über den Verwaltungsakt und seine Nebenbestimmungen Ausfluß des Gesetzmäßigkeitsprinzips sind und deshalb auch Geltung beanspruchen, wenn die Maßnahmen in Vertragsform abgewickelt werden.
2) Vgl. nur Wolff I, § 49 II; Friauf, S. 205.
3) Dies ist auch bei der sog. Ermessensschrumpfung auf Null der Fall (vgl. Wolff I, § 31 II e).
4) Vgl. Musterentwurf § 28 Abs. 2; Weyreuther, DVBl 1969, 298 der zu Recht darauf hinweist, daß es sich im Vergleich zu der möglichen Versagung bei der Erteilung eines Verwaltungsakts mit einer Nebenbestimmung um den weniger schweren Eingriff handelt.
5) Vgl. z.B. Forsthoff, S. 208; Wolff I, § 49 II b m.w.N.

zu verweigern, die Erteilung mit einer Nebenbestimmung belastet dann den Bürger weniger als die gänzliche Versagung [1]. Das bedeutet aber nicht, daß die Behörde in ihrer Entscheidung, welche Nebenbestimmungen sie dem beantragten Verwaltungsakt beifügen will, völlig frei ist. Die Verwaltung ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Verfolgung der Zwecke beschränkt, die sich aus dem im Einzelfall anzuwendenden Gesetz oder - speziell - aus der im Einzelfall anzuwendenden Norm ergeben. Sie darf nicht die gesamten öffentlichen Interessen berücksichtigen, sondern nur diejenigen, die von der für das konkrete Rechtsverhältnis zugrunde gelegten Norm erfaßt werden [2]. Da in der durch das Ermessen eingeräumten Versagungsermächtigung für einen begünstigenden Verwaltungsakt gleichzeitig die Rechtsgrundlage für die Beifügung von Nebenbestimmungen enthalten ist [3] und somit eine ausdrückliche Ermächtigung durch eine Rechtsvorschrift ersetzt wird, ergeben sich aus dem Sinn und Zweck dieses Gesetzes die Grenzen für die Nebenbestimmungen. Nur Nebenbestimmungen, die der Verwirklichung von Sinn und Zweck dieses Gesetzes dienen, sind zulässig [4]. Der Gesetzeszweck ist maßgeblich, wenn für Nebenbestimmungen ein "innerer Zusammenhang" oder "Sachzusammenhang" zu dem begünstigenden Verwaltungsakt gefordert [5] oder wenn eine "sachwidrige Koppe-

---

1) Vgl. neben den in Fußn. 5 auf S. 147 Genannten auch Krüger, DVBl 1955, 451.
2) Willigmann, DVBl 1963, 230, der dies aus dem Merkmal der Kompetenz der Behörde ableitet; Dombrowski, S. 87; v.Campenhausen, DÖV 1967, 666; Schrödter, § 31 Rdn. 2.
3) PrOVG v. 12.10.1910, PrOVGE 57, 488 (495); BVerwG v. 4.10.1957, DÖV 1958, 221; Wolff I, § 49 II b.
4) Ganz h.M.; vgl. z.B. Forsthoff, S. 209; Dombrowski, S. 28 ff.; Roellecke, DÖV 1968, 337; Friauf, S. 205; Grund, DVBl 1972, 886; weitergehend auch Krüger, DVBl 1955, 519 ff..
5) Peters, S. 162; Schulke, DÖV 1959, 135; Willigmann, DVBl 1963, 230.

lung " für unzulässig erklärt wird [1]. Nebenbestimmungen sind daher zulässig, soweit durch sie Umstände geschaffen oder beseitigt werden, deren Fehlen oder Vorhandensein bei der Entscheidung über einen begünstigenden Verwaltungsakt innerhalb des durch das Gesetz eingeräumten Ermessensspielraum berücksichtigt werden und zur ermessensfehlerfreien Ablehnung führen dürfte [2].

Diese Grundsätze finden auf einen subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag, bei dem das begünstigende Verwaltungshandeln von einer Gegenleistung des Bürgers abhängig gemacht wird, entsprechende Anwendung. Die Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung im Vertrag entspricht der Koppelung von begünstigendem Verwaltungsakt und Nebenstimmung (Auflage). Das von der Rechtsprechung entwickelte Koppelungsverbot ist daher ein Anwendungsfall von pflichtgemäßem Ermessen [3]. Die Bindung der Verwaltung bei der Forderung einer Gegenleistung im Rahmen eines Vertrages mit dem Bürger an die Ziele des die Behördenleistung festlegenden Gesetzes ergibt sich somit aus der Ermessensgrenze des Koppelungsverbots [4].

---

1) Forsthoff, S. 280; Dombrowski, S. 25 ff..
2) Wolff I, § 44 II d.
3) Vgl. BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895, 1897 = DVBl 1973, 800.
4) Bleckmann, VerwArch 63 (1972), 435 Fußn. 88.

D) Die inhaltliche Rechtmäßigkeit von Folgelastenvereinbarungen

Die Folgelastenverträge sind nunmehr auf ihre inhaltliche Rechtmäßigkeit zu untersuchen. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, ob diese Vereinbarungen mit den dargestellten Grundsätzen vereinbar sind, ob also die Bindungen des Vorbehalts und des Vorrangs des Gesetzes sowie das Verbot sachwidriger Koppelungen [1] eingehalten sind. Dabei sind folgende Fälle zu unterscheiden:

I) Folgelastenverträge nach Aufhebung einer spezialgesetzlichen Regelung der Folgelasten

Zunächst ist zu klären, ob Vereinbarungen über die Abwälzung von Folgelasten auf die Bauherren in den ehemals preußischen Landesteilen unzulässig sind, weil das dort früher geltende Preußische Ansiedlungsgesetz nunmehr generell aufgehoben ist [2]. Mit der Aufhebung dieses Gesetzes ist die Möglichkeit entfallen, die Folgelasten mittels Erhebung von Ansiedlungsleistungen bei Bauvorhaben im Außenbereich den Bauherren aufzuerlegen. Daraus ist jedoch weiter

---

1) Muthesius, S. 77 ist der Ansicht, daß die Folgelastenverträge keine Koppelungsgeschäfe seien, weil sie nur eine einseitige Verpflichtung des privaten Interessenten enthielten, nicht aber auch eine im Rechtsmittelweg durchsetzbare Verpflichtung der Gemeinde zur Aufstellung eines Bebauungsplans. Dabei übersieht er aber, daß für das Vorliegen eines Koppelungsgeschäftes erforderlich aber auch ausreichend ist, wenn eine begünstigende Hoheitsmaßnahme von einer Gegenleistung des Bürgers abhängig gemacht wird. Für eine derartige Verknüpfung ist ein klagbarer Anspruch auf die Verwaltungshandlung nicht erforderlich (Vgl. Dombrowski, S. 14 ff.; BGH v. 31. 1.1972, NJW 1972, 585).

2) Vgl. oben Erster Teil, Zweiter Abschnitt (S. 10 ff.).

gefolgert worden, daß die jeweiligen Landesgesetzgeber zu erkennen gegeben hätten, daß sie nach Aufhebung des PrAnsG die Abwälzung von Folgelasten generell für unzulässig hielten [1]. Eine Stütze findet diese Auffassung in der Begründung des Gesetzesentwurfs zum Nds. Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen[2], in der es heißt, daß für eine solche den sozialen Wohnungsbau und die Siedlung verzögernde Sonderabgabe kein Anlaß mehr sei [3]. Doch lassen sich aus der Aufhebung des PrAnsG keine so weitreichenden Schlüsse ziehen [4]. Das Hauptmotiv für die generelle Aufhebung des PrAnsG waren die neuere Baugesetzgebung, die die Bedeutung des Ansiedlungsverfahrens entfallen ließ, sowie das Bestreben, die fehlende Rechtseinheit in den einzelnen Bundesländern wiederherzustellen [3]. Selbst wenn die Ansiedlungsleistungen - wie in Niedersachsen - ein weiteres Motiv dafür waren, daß das PrAnsG außer Kraft gesetzt wurde, kann man daraus keine Verbotswirkung für die Abwälzung von Folgelasten konstruieren. Mit dem Wegfall des PrAnsG ist vielmehr das bis dahin bestehende Verbot, Folgelasten auf vertraglicher Grundlage abzuwälzen [5], hinfällig geworden. Es ist ein gesetzesfreier Raum geschaffen worden, so daß hieraus weder etwas für die Zulässigkeit noch etwas für die Zulässigkeit noch etwas für die Unzulässigkeit der Abwälzung von Folgelasten hergeleitet werden kann.

---

1) So Bielenberg, DVBl 1967, 260; Schulz, GWW 1970, 213.
2) Nds. Landtag, Drucks. V/240 v. 27.5.1964.
3) Vgl. dazu oben Zweiter Teil (S. 20 ff.).
4) Vgl. auch BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1897) = DVBl 1973, 800, das auch der Ansicht ist, eine derartige Vermutung über die Rechtsauffassung des Landesgesetzgebers sei für die Zulässigkeit von Folgelastenvereinbarungen unergiebig.
5) Vgl. dazu oben Zweiter Teil, Vierter Abschnitt, B (S. 129 f.).

Ob Folgelastenvereinbarungen dagegen aus anderen Gründen unzulässig sind, werden die folgenden Ausführungen ergeben.

II) Folgelastenverträge mit Bauherren des sozialen Wohnungsbaus

Wenn auch manche Gemeinden darauf verzichten, den sozialen Wohnungsbau mit Folgelasten zu belasten, so werden doch von den meisten Gemeinden auch Bauträger des sozialen Wohnungsbaus zur Deckung der Folgelasten herangezogen [1]. Diese Bauherren, die in besonderem Maße zu rationellem Bauen und zu einer hohen Ausnutzung des Baugrundes im Interesse niedriger Kosten gezwungen sind, sind auf eine für sie günstige Bauleitplanung der Gemeinden angewiesen. Ihren guten Willen lassen sich die Gemeinden durch den Abschluß von Folgelastenvereinbarungen honorieren. Die daraus entstehenden problematischen Auswirkungen sind bereits aufgezeigt worden [2]. Doch bestehen gegen die Abwälzung von Folgelasten auf Bauherren des sozialen Wohnungsbaus generell rechtliche Bedenken.

Der Wohnungsbau ist für Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände durch § 1 Abs. 1 II. WoBauG [3] zur öffentlichen Aufgabe erklärt worden. Speziell für den sozialen Wohnungsbau sind besondere Maßnahmen und Vorschriften bestimmt. Bedeutsam für die Beurteilung der Rechtsgültigkeit von Folgelastenverträgen ist § 90 Abs. 2 II. WoBauG. Danach dürfen die Gemeinden im sozialen Wohnungsbau Erschließungskosten nur bis zu der Höhe verlangen oder vereinbaren, die die Eigentümer der anliegenden Grundstücke nach den für Anliegerleistungen geltenden Vorschriften als Er-

---

1) Vgl. oben die Übersicht Zweiter Teil, Dritter Abschnitt, A, III (S. 41 ff.).
2) Vgl. Zweiter Teil, Vierter Abschnitt, B (S. 64 ff.).
3) I.d.F. v.1.9.1965 (BGBl. I S. 1618) mit weiteren Änderungen.

schließungsbeiträge zu entrichten verpflichtet sind. Diese Bestimmung ist im Abschnitt betreffend die Vorschriften über die Baulandbereitstellung enthalten, die das Ziel verfolgen, daß durch die öffentliche Hand geeignete und preiswerte Grundstücke für den Wohnungsbau überlassen werden. Sie soll sicherstellen, daß die Bauherren des sozialen Wohnungsbaus nicht mit Kosten für Maßnahmen belastet werden, die mit der erforderlichen Erschließung des Wohnsiedlungsgebietes nicht mehr in unmittelbarem Zusammenhang stehen [1]. Die öffentlichen Wohnungsbaumittel, die ausschließlich für den Bau von Sozialwohnungen einschließlich der normalen Erschließungskosten bestimmt sind, sollen von den Gemeinden nicht durch Vereinbarungen über gesetzlich nicht vorgesehene Leistungen abgeschöpft werden [2]. Diese mit der gesetzlichen Vorschrift verfolgte Absicht würde aber durchkreuzt, wenn nur Vereinbarungen über höhere Erschließungsbeiträge - die im Gesetz ausdrücklich erwähnt sind - unzulässig wären. Der Sinn und Zweck des Gesetzes erfordert es, das Verbot auch auf gesetzlich nicht vorgesehene Zahlungen für Folgelasten zu erstrecken. Bei entsprechender Anwendung des § 90 Abs. 2 II. WoBauG ergibt sich daher die Unzulässigkeit von Folgelastenvereinbarungen zwischen Gemeinden und Bauherren des sozialen Wohnungsbaus [3], da eine gesetzliche Grundlage für die Abwälzung der Folgelasten fehlt [4].

---

1) Ehrenforth, § 90 Anm. 3; Fischer-Dieskau/Pergande/Schwender, § 90 Anm. 3.
2) Vgl. Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 71.
3) Ebenso Bundesminister für Städtebau u. Wohnungswesen, Rundschreiben v. 30.5.1962 u. Mitteilung v. 8.4.1963 (zitiert nach Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 71 Fußn. 59 b); o.Verf., KommPolitBl 1967, 17; Schulz, GWW 1970, 214; Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 103.
4) In Schl.-H., wo § 9 Schl.-H.KAG eine gesetzliche Grundlage für die Abwälzung der Folgelasten bietet, ist der Abschluß von Folgelastenvereinbarungen unzulässig, weil dort ein spezielles Verfahren der Abgabenerhebung eingehalten werden muß. Vgl. dazu oben Dritter Teil, Vierter Abschnitt, B (S.127 ff.).

III) Folgelastenverträge, in denen sich die Gemeinde in ihrer Bauleitplanung bindet

Obwohl es wohl sehr selten ist, daß sich Gemeinden im Rahmen von Folgelastenverträgen in ihrer Bauleitplanung binden [1], soll dennoch hierauf kurz eingegangen werden. Wenn sich eine Gemeinde vertraglich verpflichtet, nach den Wünschen eines Bauherrn einen bestimmten Bebauungsplan zu beschließen oder einen vorhandenen abzuändern, so ist diese Übereinkunft aus folgenden Gründen unzulässig:

Hat das Verwaltungsorgan (der Gemeindedirektor) diesen Vertrag von sich aus geschlossen, ergibt sich dessen Rechtswidrigkeit schon daraus, daß damit in die Zuständigkeit des Gemeinderats übergegriffen wird, der allein für die Rechtsetzung und damit auch für den Erlaß des Bebauungsplans als Satzung (§ 10 BBauG) zuständig ist [2].

Aber auch in den Fällen, in denen sich der Gemeinderat mit einer solchen Verpflichtung einverstanden erklärt hat, ist die Vereinbarung rechtswidrig. Bebauungspläne werden nach § 10 BBauG von der Gemeinde als Satzung beschlossen; sie stellen nicht nur formell, sondern auch materiell Ortsgesetze dar [3]. Der Bereich der Rechtsetzung - sei es die Gesetzgebung in Bund und Ländern, sei es der Erlaß von Ortsrecht in den Gemeinden - ist aber wegen seiner spezifischen Funktion nach allgemeiner Meinung jeglicher Koordination mit dem Bürger entzogen [4]. Bei der Recht-

---

1) In keiner der oben im Zweiten Teil, Dritter Abschnitt, A, II u. III (S. 30 ff) aufgeführten Folgelastenvereinbarungen ist eine Gemeinde eine derartige Bindung eingegangen.
2) Vgl. z.B. § 40 Abs. 1 Ziff. 4 NGO.
3) Heitzer-Oestreicher, § 10 Anm. 1; Schrödter, Einl. zu § 10.
4) PrOVG v. 28.5.1885, PrOVGE 12, 120 (123); RG v. 10. 1.1933, RGZ 139, 177 (188 ff.); Bullinger, S. 82/3; Forsthoff, S. 267; Tittel, DVBl 1967, 44; Bielenberg, DVBl 1967, 261; Asam, BayVBl 1967, 191; Bouska, BayBgm 1969, 92.

setzung haben allein die Interessen der Allgemeinheit Bedeutung. Der Freiheit bei der Ausübung der gesetzgeberischen Funktion, die dadurch zum Ausdruck kommt, daß die Abgeordneten nur ihrem Gewissen unterworfen sind (vgl. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG), würde es jedoch widersprechen, wenn Bindungen zugunsten von Individualinteressen eingegangen werden könnten. Folgelastenverträge, in denen eine Gemeinde eine derartige Bindung in ihrer Bauleitplanung eingegangen ist, sind daher rechtswidrig.

IV) Folgelastenverträge bei zulässigen Bauvorhaben

Auch wenn Bauvorhaben mit dem öffentlichen Recht und insbesondere mit den baurechtlichen Vorschriften vereinbar sind und der Bauherr deshalb einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Bauerlaubnis hat, kommt es vor, daß Gemeinden von den Bauwilligen den Abschluß eines Folgelastenvertrages fordern und auch erreichen, weil sie z.B. die Weiterleitung des Bauantrages davon abhängig machen [1]. Derartige Maßnahmen sind ohne Zweifel unzulässig. Es liegt nicht nur ein Fall sachwidriger Koppelung vor [2], wenn die Gemeinde die Weiterleitung des Bauantrags von der Zahlung einer Folgelastenleistung abhängig macht, weil nach dem Sinn und Zweck der Vorschriften über das Verfahren der Bauerlaubnis die Zuständigkeit der Gemeinden für die Entgegennahme von Bauanträgen nicht dazu dienen soll, finanzielle Leistungen für gemeindliche Folgeeinrichtungen zu erlangen. In diesen Fällen verstößt die Gemeinde vielmehr gegen das Gesetz, da bei der gebundenen Verwaltung der Anspruch des Bürgers auf den ihn begünstigenden Verwaltungsakt weder durch die Beifügung einer Nebenbestimmung noch durch

1) Vgl. z.B. den Beispielsfall 3 aus der Zeitschrift "Mein Eigenheim" oben Dritter Teil, Erster Abschnitt (S. 73 f.).
2) Willigmann, DVBl 1963, 231.

eine vertragliche Gegenleistung geschmälert werden darf. Der Bauherr hat einen Anspruch darauf, daß seine Baugenehmigung vorbehaltlos erteilt wird. Der Gemeinde ist es daher verwehrt, die Erklärung ihres Einvernehmens zu einem Bauvorhaben oder die Befürwortung oder gar die Weiterleitung des Bauantrags in diesen Fällen von der Bereitschaft, sich vertraglich zur Zahlung einer Folgelastenzuwendung zu verpflichten, abhängig zu machen [1].

V) Folgelastenvereinbarungen im Zusammenhang mit Dispensverträgen

Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Bauherren über Zahlungen für die Folgelasten im Zusammenhang mit den sog. Dispensverträgen beruhen auf der Möglichkeit, im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens Ausnahmen und Befreiungen (Dispense) vom materiellen Baurecht zu gewähren. So können Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans nach § 31 BBauG erteilt werden und zwar Ausnahmen, wenn sie nach Art und Umfang im Bebauungsplan ausdrücklich vorgesehen sind [2], Befreiungen, insbesondere wenn eine offenbar nicht beabsichtigte Härte vorliegt und die Abweichung mit den Belangen der Allgemeinheit und der Nachbarn vereinbar ist. Entsprechende Vorschriften über Ausnahmen und Befreiungen von den Bestimmungen des Bauordnungsrechts finden sich in den einzelnen Landesbauordnungen [3].

---

1) So auch v.Campenhausen, DÖV 1967, 666; Bouska, BayBgm 1969. 92; Oestreicher, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 21; Götz, Jus 1970, 5; Erlaß des Bay.Staatsministeriums des Innern - IV BZ-9121/31-16-, Gemeindehaushalt 1971, 211; OLG Celle v.30.10.1968, Die Nds.Gde 1969, 156; OVG Lüneburg v.3.5.1973 - I OVG A 57/72 -, nicht veröffentlicht. So nun auch der dazu jüngst ergangene (EV. Veröffentl. vorgesehen) Beschluß BVerwG v. 30.10.1973 (IV B 127.73) mit dem Leitsatz: " Die Erfüllung eines dem Antragsteller zustehenden Genehmigungsanspruchs darf nicht von einer (zusätzlichen) Gegenleistung abhängig gemacht werden.

2) Die Einzelheiten ergeben sich aus der Baunutzungsverordnung i.d. F. v. 26.11.1968 (BGBl. I S. 1237, berichtigt BGBl. 1969 I S. 11).

3) Vgl. z.B. § 91 MBauO v. 30. Okt. 1959 (abgedruckt bei

In einem Baudispensvertrag verpflichtet sich der Bauherr zu bestimmten Leistungen, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß in pflichtgemäßer Ausübung des Ermessens die beantragte Abweichung vom materiellen Baurecht gewährt werden kann [1]. Soweit also eine Gemeinde ihr für Abweichungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans nach § 31 BBauG erforderliches Einvernehmen von Gegenleistungen des Bauwilligen abhängig machen will, ist sie an den Gesetzeszweck dieser Vorschrift gebunden. Mit dem Sinn und Zweck des § 31 BBauG ist es aber nicht vereinbar, eine Abweichung von dem Bebauungsplan an eine finanzielle Gegenleistung des Bauherrn zur Deckung der kommunalen Folgelasten zu koppeln [2]. Es ist kein Fall denkbar, in dem die Übernahme von Folgelasten durch den Bauwilligen eine Ausnahme oder Befreiung - z.B. eine Abweichung von der Grundflächenzahl - erst ermöglicht oder eine eventuelle schädliche Nebenwirkung der damit verbundenen verbesserten Ausnutzung des Grundstücks ausgleicht [3]. Die Dispensvorschriften haben nicht den Sinn, eine zu starke Belastung der Gemeinden mit Kosten für notwendige Folgeeinrichtungen zu verhindern. Die Einräumung von Ermessen wird durch die Gemeinden dazu mißbraucht, die den Bauherren durch Abweichungen vom materiellen Baurecht entstehenden wirtschaftlichen Vorteile abzuschöpfen. Besonders deutlich wird dies, wenn eine Gemeinde einen Dispens von den Vorschriften über den

---

1) Vgl. dazu Scheerbarth, S. 93 ff..
2) Ebenso Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 31 Rdn. 71, 91; a.A. aber wohl Böhm, Der Gemeindetag 1969, 197 und ausdrücklich Knobloch, S. 179 ff. für die Fälle, in denen in der Begründung des Bebauungsplanes Folgelastenverträge zur Schaffung der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Verwirklichung und Genehmigung eines Vorhabens vorgesehen sind.
3) Vgl. Dombrowski, S. 106 f..

Bauwich zum Anlaß nimmt,von einem Bauwilligen die vertragliche Verpflichtung zur Zahlung einer Folgelastenzuwendung zu erlangen [1]. Mit diesen Vorschriften, die u.a. dem Brandschutz dienen, haben die Kosten für Folgeeinrichtungen nichts zu tun. Folgelastenvereinbarungen im Zusammenhang mit Baudispensverträgen beruhen daher regelmäßig auf einer sachwidrigen Koppelung [2] von Hoheitsmaßnahmen der Gemeinde und finanzieller Gegenleistung des Bauherrn und sind wegen Ermessensfehlgebrauchs rechtswidrig [3].

VI) Folgelastenvereinbarungen im Rahmen des § 35 BBauG und im Zusammenhang mit der Bauleitplanung

a) Sachlicher Zusammenhang

Ein sachlicher Zusammenhang kann dagegen zwischen Hoheitsmaßnahme und finanzieller Gegenleistung des Bürgers vorliegen, wenn die Gemeinde ihr Einvernehmen (§ 36 BBauG) zu einem nicht privilegierten Bauvorhaben im Außenbereich (§ 35 Abs. 2, 3 BBauG) oder die Aufstellung oder Abänderung eines Bebauungsplanes

---

1) So auch Götz, Jus 1970, 5.

2) Einen Fall sachwidriger Koppelung betrifft auch die Entscheidung des BGH v. 12.5.1972, NJW 1972, 1657. Vgl. auch BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1897) = DVBl 1973, 800.

3) Aus dem gleichen Grund waren Folgelastenvereinbarungen im Zusammenhang mit Anbauverträgen nach § 12 PrFluchtLG rechtswidrig, da finanzielle Leistungen der Bauherren zur Deckung der Folgelasten der Gemeinden nicht zum Ausgleich der finanziellen Belastungen des "wilden Bauens" (vorzeitiger Ausbau von Straßen), vor denen allein das Gesetz die Gemeinden schützen wollte, dienten. Zulässig waren lediglich Vereinbarungen über die vorzeitige Zahlung oder Sicherstellung von Straßenbaukosten. (Ebenso Isay, RVerwBl 53 (1931), 205; Rebhan, S. 268 ff.; OVG Lüneburg v. 3.5.1973 - I OVG A 57/72 -, nicht veröffentlicht; a.A. Dierschke VerwArch 17 (1909), 468 f. hinsichtlich eines Schulbaubeitrages).

(§ 10 BBauG) von der Zahlung eines Geldbetrages zur Deckung der Folgelasten durch den Bauwilligen abhängig macht.

Für die Zulassung von Bauvorhaben im Außenbereich, die nicht unter den Katalog des § 35 Abs. 1 BBauG fallen, kommt es darauf an, ob öffentliche Belange beeinträchtigt werden (§ 35 Abs. 2 BBauG). Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange ist gegeben, wenn der Gemeinde durch das Wohnungsbauvorhaben unwirtschaftliche Investitionskosten für Folgeeinrichtungen entstehen [1]. Dies ergibt sich aus der (nicht abschließenden) Aufzählung der öffentlichen Belange in § 35 Abs. 3 BBauG, wo es u.a. heißt, daß eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange vorliegt, wenn das Vorhaben unwirtschaftliche Aufwendungen für die Sicherheit, Gesundheit oder für sonstige Aufgaben erfordert. Hierzu gehören Neu- und Erweiterungsbauten von Feuerschutzanlagen, Krankenhäusern, Schulen, Kindergärten usw. (Folgeeinrichtungen), die wegen der Neubauten erforderlich werden [2]. Wenn der Gemeinde unwirtschaftliche Aufwendungen für Folgeeinrichtungen durch das Neubauvorhaben entstehen würden, die bei der Gemeinde anfallenden Kosten also im Verhältnis zu dem beabsichtigten Vorhaben unangemessen hoch wären [3] oder außer Verhältnis zu gleichartigen Aufwendungen

---

1) Ebenso Götz, Jus 1970, 5.
2) Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 35 Rdn. 87; Fickert, § 35 Tz. 298; a.A. Rebhan, S. 310 der aber übersieht, daß mit der Erwähnung von unwirtschaftlichen Aufwendungen "für die Sicherheit, Gesundheit oder für sonstige Aufgaben" in § 35 Abs. 3 BBauG klargestellt ist, daß das Gesetz nicht nur Rücksicht auf öffentliche Belange, wie den Anschluß des Baugrundstücks an die Versorgung mit Wasser und Energie, an die Abwasserleitungen und das Straßennetz, nimmt, sondern als öffentlicher Belang auch unwirtschaftliche Kosten für Folgeeinrichtungen zu beachten sind.
3) Brügelmann in Kohlhammer-Kommentar, § 35 Anm. 5 b.

ständen, die für ein gleiches Bauvorhaben im Bebauungszusammenhang erwachsen würden [1], oder schließlich den gemeindlichen Haushalt unzumutbar oder in einem nach der Finanzplanung ungeeigneten Zeitpunkt belasten würden [2], ist sie berechtigt, ihr Einvernehmen zu dem Bauvorhaben zu verweigern. Dann ist es aber grundsätzlich auch nicht sachwidrig, wenn die Gemeinde die Erklärung ihres Einvernehmens von einer vertraglichen Verpflichtung des Bauherrn zur Zahlung von Folgelasten abhängig macht [3].

---

1) Meyer-Stich-Tittel, § 35 Rdn. 17.

2) Erlaß des Hess. Ministers des Innern v. 14.2.1964 - III, 2. 4 (abgedruckt bei Boeger-Ctwetecka, S. 89 ff.); Muthesius, S. 78; vgl. auch Cholewa, Die Gde. 1963, 143; dagegen aber Knobloch, S. 104.

3) Anders verhält es sich aber in dem den Entscheidungen des LG Hannover v. 20.3.1962, Nds.Rpfl. 1963, 224; des OLG Celle v. 4.3.1964, Die Nds. Gde. 1964, 116 und des BGH v. 14.7.1966, DVBl 1967, 36 zugrundeliegenden Fall, in dem das Bauvorhaben ebenfalls im Außenbereich durchgeführt werden sollte. Hier hatte die Gemeinde das Gebiet bereits in einem Flächennutzungsplan als Baugebiet ausgewiesen. Das hat zur Folge, daß bei der Prüfung, ob dem Bauvorhaben öffentliche Belange entgegenstehen, die Festsetzungen des Flächennutzungsplans - auch von der Gemeinde selbst - zu berücksichtigen sind (BVerwG v. 29.4. 1964, BVerwGE 18, 247; v. 15.3.1967, DVBl 1968, 41; Meyer-Stich-Tittel, § 35 Rdn. 16; Fickert, § 35 Tz. 274 m.w.N.). Mit der Ausweisung des Geländes als Baugebiet hat die Gemeinde zu erkennen gegeben, daß unwirtschaftliche Aufwendungen für Folgeeinrichtungen durch das Neubauvorhaben an dieser Stelle nicht erforderlich sind. Deshalb ist für die Berücksichtigung dieses Gesichtspunkts als öffentlicher Belang kein Raum mehr. Mangels anderer entgegenstehender öffentlicher Belange - die Baugenehmigung wurde nach Abschluß des Folgelastenvertrages erteilt - hatten die Bauherren einen Rechtsanspruch auf die Bauerlaubnis (keine Ermessensentscheidung, vgl. BVerwG v. 29.4.1964, BVerwGE 18, 247), so daß die Koppelung des Einvernehmens der Gemeinde an die wirtschaftliche Gegenleistung der Bauherren unzulässig war (ebenso Götz, Jus 1970, 5 und Fußn. 42; vgl. dazu oben Dritter Teil, Vierter Abschnitt, D, IV, (S. 155 ff).

Mit der Zahlung des Bauherrn werden die Umstände, die zu einer Beeinträchtigung öffentlicher Belange führen, beseitigt und somit die Voraussetzungen für die Zulassung des Bauvorhabens geschaffen [1].

Auch bei der Entscheidung über die Aufstellung oder Abänderung eines Bebauungsplans kann die Gemeinde die durch das Bauvorhaben anfallenden Folgelasten berücksichtigen und von der Ausweisung neuer Baugebiete absehen, wenn die damit verbundenen Folgelasten für sie zur Zeit nicht tragbar sind [2]. Im Gegensatz zu der Auffassung von Degmair [3] und Röskau [4] ergibt sich dies zwar nicht aus § 9 Abs. 6 S. 2 BBauG, da die in der Begründung zum Bebaungsplan anzugebenden Kosten der vorgesehenen städtebaulichen Maßnahmen nur die zur Durchführung des Bebauungsplans erforderlichen Aufwendungen sind [5]. Das Recht und sogar die Pflicht der Gemeinden, die finanziellen Auswirkungen eines Bebauungsplans bei ihrer Bauleitplanung zu berücksichtigen, folgt vielmehr aus den im Kommunalrecht der Länder normierten Grundsätzen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden, die generelle Bedeutung haben und deshalb auch bei der Bauleitplanung zu beachten sind [6]. Es liegt daher im Rahmen ihres planerischen Ermessens, wenn eine Gemeinde, statt von der Aufstellung des konkreten Bebauungsplans abzusehen,

---

1) Muthesius, S. 78; Götz, Jus 1970, 5; anders aber Knobloch, S. 186.
2) BGH v. 14.7.1966, DVBl 1967, 36 (38); BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1897); Degmair, KStZ 1965, 170; Bielenberg, DVBl 1967, 259; Oestreicher, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 20; Röskau, KStZ 1969, 194; a.A. Tittel, DVBl 1967, 40.
3) KStZ 1965, 170.
4) KStZ 1969, 194.
5) Müller, zu § 9; ihm folgend Rebhan, S. 322 Fußn. 1.
6) Meyer-Stich-Tittel, § 6 Rdn. 6; Bielenberg, DVBl 1967, 259; vgl. auch Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 6 Rdn. 16 ff..

die Aufstellung von einer Beteiligung des Bauherrn an den Folgelasten abhängig macht [1].

Zwischen dem Einvernehmen der Gemeinde zu einem Bauvorhaben im Außenbereich sowie der verbindlichen Bauleitplanung der Gemeinde und der finanziellen Leistung des Bauwilligen zur Deckung der Folgelasten besteht daher ein sachlicher Zusammenhang. Soweit sich die Gemeinden bei den von den Bauherren verlangten Zahlungen im Rahmen eines Aufwendungsersatzes halten, also nur solche Beträge verlangen, die von dem konkreten Bauvorhaben an Folgelasten tatsächlich verursacht werden [2], bestehen wegen des Koppelungsverbots keine Bedenken. Sie lassen sich auch nicht aus dem Übermaßverbot herleiten, wenn die Höhe der vom Bauherrn zu erbringenden Folgelasten in einem angemessenen Verhältnis zu dem Vorteil der Möglichkeit zu bauen sowie zum Wert des Bauvorhabens stehen und wenn die nach dem Folgelastenvertrag zu zahlenden Beträge zu keiner unzumutbaren Belastung des Bauherrn oder der Mieter bzw. Käufer der Wohnungen führen [3].

Damit ist aber noch nicht abschließend geklärt, daß Folgelastenverträge in dem umschriebenen Rahmen rechtmäßig sind. Es bleibt noch zu untersuchen, ob bei diesen Vereinbarungen den Anforderungen des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes genügt ist und ob wegen der Rechtsnatur der Folgelastenzuwendung Beden-

---

1) Insoweit ist daher die Kritik von v.Campenhausen, DÖV 1967, 667 und von Dombrowski, S. 104 an BGH v. 14.7.1966, DVBl 1967, 36 nicht berechtigt.
2) Auf das Erfordernis des Kausalzuammenhangs wird insbesondere von Bielenberg, DVBl 1967, 256; Knobloch, S. 191 ff und dem BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1898) hingewiesen, da sonst ein unzulässiger Verkauf von Hoheitsakten vorläge.
3) Vgl. Bielenberg, DVBl 1967, 260; Hönig, S. 159 Fußn. 356 a u. S. 198 ff.; BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1898).

ken gegen eine finanzielle Belastung des Bürgers auf vertraglicher Grundlage bestehen.

b) Der Vorbehalt des Gesetzes

Wie schon mehrfach erwähnt, gibt es - bis auf den Sonderfall Schleswig-Holstein - keine spezielle gesetzliche Grundlage für die Abwälzung der Folgelasten auf die Bauherren. Aus diesem Grunde wird von einer stark vertretenen Meinung die Kollision der Folgelastenverträge mit dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes gerügt [1]. Die Befürworter der Folgelastenverträge verweisen demgegenüber darauf, daß es keiner speziellen gesetzlichen Grundlage bedarf, weil die Leistung des Bauherrn lediglich die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für die begehrte Hoheitshandlung schaffe [2]. So ist Degmair [3] der Auffassung, die finanzielle Leistung des Bauwilligen zur Deckung der Folgelasten ermögliche die von der Gemeinde gewünschte Bauleitplanung und könne deshalb trotz fehlender spezieller gesetzlicher Grundlage unbedenklich vertraglich vereinbart werden. Ähnliche Argumente werden für die Zulässigkeit von Folgelastenvereinbarungen im Rahmen des § 35 BBauG vorgetragen [4].

Die grundsätzliche Richtigkeit der von den Befürwortern des Folgelastenvertrages vertretenen Ansicht

---

1) Vgl. die Nachweise oben Dritter Teil, Zweiter Abschnitt, A, I (S. 75 f.) und B, II (S. 90 f.).
2) Vgl. insbesondere Willigmann, DVBl 1963, 232/3.
3) KStZ 1965, 169 u. 171; ähnlich Bielenberg, DVBl 1967, 260; Röskau, KStZ 1969, 194.
4) Cholewa, Die Gde. 1963, 143; Muthesius, S. 78; Oestreicher, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 20; Bouska, BayBgm 1969, 91; Götz, Jus 1970, 6.

ergibt sich aus den obigen Ausführungen zum Sachzusammenhang von Hoheitshandlung und wirtschaftlicher Gegenleistung des Bürgers [1] sowie zu der Frage, wann einem Verwaltungsakt ohne spezielle gesetzliche Grundlage eine Nebenbestimmung beigefügt werden kann [2]. Obwohl die Auferlegung einer finanziellen Leistung durch die Verwaltung im Rahmen eines subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages wegen der darin liegenden Belastung nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes einer gesetzlichen Grundlage bedarf [3], so ist dem hier genügt, weil die Möglichkeit der Versagung der vom Bürger gewünschten Hoheitshandlung (das Einvernehmen der Gemeinde zu dem Bauvorhaben im Außenbereich oder die Aufstellung oder Abänderung eines Bebauungsplans) gleichzeitig die Rechtsgrundlage für die von der Gemeinde verlangten Leistung enthält [4].

---

1) Vgl. vorstehend a.(S. 158 ff.).
2) Vgl. Dritter Teil, Vierter Abschnitt, C. V (S. 145 ff.).
3) Vgl. oben S. 139 ff.. Dies gilt auch für den Folgelastenvertrag; anders aber BGH v. 14.7.1966, DVBl 1967, 36 (38), der Eingriffs- und Leistungsverwaltung verwechselt, wenn er ausführt, es genüge - zumindest im Rahmen der "Leistungsverwaltung" -, daß ein Gesetz der Übernahme einer derartigen Leistungsverpflichtung nicht entgegenstehe. Weder die Verwaltungsmaßnahmen nach dem BBauG noch die Abwälzung der Folgelasten auf den Bauherrn gehören zur Leistungsverwaltung (ebenso Heitzer-Oestreicher, Vor § 123 Anm. III C 2 b; Asam, BayVBl 1967, 191; Burger, DÖV 1968, 510; Hillermeier, BayBgm 1970, 157).
4) Eine gesetzliche Grundlage für Folgelastenvereinbarungen findet sich aber im Geltungsbereich des Städtebauförderungsgesetzes, da dort durch § 41 Abs. 4 S. 2 Vereinbarungen über einen höheren Ausgleichsbetrag (der der Finanzierung der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen dient, die auch die Errichtung von Folgeeinrichtungen umfassen) ausdrücklich zugelassen sind. Vgl. dazu oben S. 131 ff..

An dieser Stelle ist jedoch auf die Frage einzugehen, ob gegen die Zulässigkeit von Folgelastenverträgen Bedenken bestehen, weil derartige Vereinbarungen als eine Einführung einer ungesetzlichen Steuer anzusehen seien [1]. So sind Degmair [2] und Bielenberg [3] der Meinung, daß bei Heranziehung sämtlicher Eigentümer neu ausgewiesener Baugrundstücke oder neu errichteter Häuser zu den Folgelasten eine verdeckte Steuer vorläge, für die keine Rechtsgrundlage bestehe [4]. Sollte diese Ansicht richtig sein und sich insbesondere auch für Folgelastenverträge im Rahmen des § 35 BBauG und im Zusammenhang mit der Bauleitplanung als zutreffend erweisen, wäre eine spezielle Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz für die Belastung der Bauherren mit den Folgelasten erforderlich.
Denn eine solche Einschränkung für die Auferlegung von finanziellen Leistungen gilt nach einhelliger Auffassung für die Steuer. Steuern dürfen nur nach Maßgabe des Gesetzes erhoben werden; dies ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und aus der Regelung des Steuergesetzgebungsrechts in Art. 105 GG [5]. In die Gemeindeordnungen der Länder ist dieser Grundsatz ausdrücklich aufgenommen worden [6]. Der hieraus abgeleitete Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung besagt, daß der Tatbestand, an den die Leistungspflicht anknüpft, durch

---

1) Vgl. Hillermeier, BayBgm 1970, 156.
2) KStZ 1965, 169.
3) DVBl 1967, 258, 260/1.
4) Weitergehend wohl noch Hillermeier, BayBgm 1970, 156.
5) BVerwG v. 5.6.1959, BVerwGE 8, 329 (330); bestätigt von BVerwG v. 25.11.1966, BVerwGE 25, 299 (304); Suckow, KStZ 1964, 154; Paulick, Jus 1966, 22; Kruse, § 5 II b; Flämig, Stichwort: Vereinbarung in HwStR, Bd. 2, S. 1174 f..
6) Vgl. z.B. §§ 3 Abs. 1, 109 Abs. 1 NGO.

ein formelles Gesetz festgelegt sein muß [1]. Steuern dürfen nur erhoben werden, wenn der Tatbestand erfüllt ist, an den das Gesetz die Steuerpflicht knüpft (Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit) [2].

Folgerichtig ist es ganz herrschende Meinung, daß die rechtsgeschäftliche Begründung [3] einer Steuerschuld ausgeschlossen ist; eine Vereinbarung über die Zahlung einer gesetzlich nicht vorgesehenen Mehr- oder Sonderleistung ist unzulässig [4]. Eine Steuererhebung auf Grund einer Vereinbarung mit dem Bürger birgt stets die Gefahr in sich, mit dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit und Gerechtigkeit der Besteuerung zu kollidieren, der in Art. 3 Abs. 1 GG seinen Niederschlag gefunden hat und fordert, daß gleichartige wirtschaftliche Sachverhalte unter gleichen Voraussetzungen gleich zu besteuern sind [5], weil bei der Frage des "ob" und der Höhe der Besteuerung bei einer von Vertragsparteien abhängigen Regelung schwerlich eine Übereinstimmung bestehen kann.

---

1) Paulick, Jus 1966, 22; Kruse, § 5 II b.
2) Vgl. § 1 Abs. 1 RAO v. 22.5.1931 (RGBl. I S. 161) nach dem Stand des Gesetzes v. 8.9.1972 (BGBl. I S. 1713); Kruse, § 5 II b.
3) Gleiches gilt für den rechtsgeschäftlichen Steuererlaß, es sei denn ein Gesetz läßt dies zu.
4) PrOVG v. 21.1.1930, RVerwBl 51, 377 (378); OVG Lüneburg v. 2.7.1954, KStZ 1955, 45; HessVGH v. 5.8.1955, DÖV 1956, 185; BVerwGEv. 5.6.1959, BVerGE 8, 329 (330); Surén, § 1 Anm. 7, § 13 Anm. 6; Paulick, Jus 1966, 22.
5) Vgl. Paulick, Jus 1966, 21.

Die Abwälzung der Folgelasten durch die Gemeinden läßt sich jedoch nicht generell als Steuererhebung qualifizieren. Es ist vielmehr folgendermaßen zu differenzieren:

Soweit Gemeinden von den Bauherren Folgelastenleistungen nicht auf vertraglicher Grundlage, sondern auf Grund eines Ratsbeschlusses mittels eines Bescheides erheben [1], stellt sich diese Praxis als eine Steuererhebung ohne gesetzliche Grundlage dar. Den Bauherren werden pauschal finanzielle Leistungen auferlegt, die keine Beziehungen zu den tatsächlich anfallenden Kosten für Folgeeinrichtungen haben. Die Geldzahlungen werden von den Bauherren nicht als Ausgleich für die Möglichkeit, überhaupt oder frühzeitiger zu bauen, erbracht, da jeder Bauherr ohne Rücksicht darauf, ob er einen Anspruch auf die Bauerlaubnis hat, zu den Leistungen herangezogen wird. Für diese Abgabenerhebung bieten die Kommunalabgabengesetze der Länder keine Rechtsgrundlage, da schon dem Satzungszwang [2] nicht genügt ist.

Als unzulässige Steuererhebung sind ebenfalls die Fälle anzusehen, in denen Gemeinden auch dann Folgelasten auf vertraglicher Grundlage abwälzen, wenn zwischen den Wohnungsbaumaßnahmen und den notwendigen kommunalen Einrichtungen kein Kausalzusammenhang besteht und wenn der betreffende Bauherr einen Anspruch auf die Baugenehmigung hat. Hier geht es den Gemeinden nicht um einen Ausgleich für bestimmte Folgelasten, sondern um Einnahmen ohne Gegenleistung (Steuern), die durch eine allgemeine und schematische

---

1) Vgl. oben S. 45 Fußn. 3.
2) Vgl. z.B. § 2 Nds.KAG.

in die Verträge mit den Bauherren aufgenommene "Zuzugsabgabe" [1] erzielt werden.

Damit sind jedoch die Folgelastenverträge nicht vergleichbar, die von Gemeinden und Bauherren bei Bauvorhaben im Außenbereich und im Zusammenhang mit der Bauleitplanung geschlossen werden. Soweit die Gemeinden ihr Einvernehmen zu dem Bauvorhaben im Außenbereich (§ 36 BBauG) oder ihre Bereitschaft zum Erlaß oder zur Änderung eines Bebauungsplans von dem Abschluß eines Folgelastenvertrages abhängig machen, weil die Neubauten der jeweiligen Bauherren Aufwendungen für bestimmte Folgeeinrichtungen erforderlich machen- und sofern und soweit dieses Verlangen und die mit ihm verbundene Konsequenz, andernfalls die Bauerlaubnis zu verweigern oder vom Erlaß eines Bebauungsplanes abzusehen, im Rahmen der baurechtlichen Bestimmungen rechtmäßig sind (§§ 35, 36 BBauG betr. Baugenehmigung; §§ 1, 2, 8 betr. Erlaß des Bebauungsplanes) - so ist dies nicht als verdeckte Steuererhebung ohne gesetzliche Grundlage anzusehen. Die finanziellen Leistungen der Bauherren stellen im Rahmen eines Austauschvertrages die Gegenleistung für den den Bauherren entstehenden Vorteil dar, ihr Vorhaben überhaupt oder vorzeitig realisieren zu können. Solange sich die Höhe der von den Bauherren zu erbringenden Geldzahlungen im Rahmen des Vorteils hält, den sie durch die Durchführung des geplanten Bauvorhabens haben, sind die Folgelastenleistungen die Gegenleistung für die von den Gemeinden gewünschten Hoheitsmaßnahmen und fallen somit nicht unter den Steuerbegriff [2], so daß nach dem Gesetzmäßigkeitsprinzip keine spezielle

---

1) BVerwG v. 6.7.1973, NJW 1973, 1895 (1898) = DVBl 1973, 800 (803).
2) Vgl. § 1 Abs. 1 RAO.

gesetzliche Grundlage erforderlich ist [1]. Die Befugnis der Gemeinden, die Folgelasten in diesen Fällen auf die Bauherren abzuwälzen, ergibt sich aus den baurechtlichen Bestimmungen, soweit diese Planungshoheit oder Ermessen einräumen oder, wie im Falle der §§ 35, 36 BBauG, die Folgelasten-Zahlung einen zwingenden Versagungsgrund - z.B. Verletzung öffentlicher Belange wegen unwirtschaftlicher Aufwendungen - ausräumen kann.

Folgelastenverträge im Rahmen des § 35 BBauG und im Zusammenhang mit der verbindlichen Bauleitplanung unterliegen daher bei Beachtung der dargestellten Grenzen keinen rechtlichen Bedenken. Die zwischen Gemeinden und Bauherren getroffenen Vereinbarungen sind rechtswirksam und für die Parteien verbindlich.

VII) Folgelastenvereinbarungen zwischen Privaten

Besonderheiten gelten für Folgelastenvereinbarungen zwischen Privaten. Im Rahmen der Vertragsfreiheit können Bauherren und Wohnungskäufer in notariellen Kaufverträgen vereinbaren, daß von den Käufern bestimmte Beträge zur Deckung der Folgelasten an die Gemeinde zu zahlen sind. Die Geldzahlung als solche - auf Grund dieser privatrechtlichen Vereinbarung [2] - wird vom Gesetz nicht mißbilligt. Für den Wohnungserwerber stellt sich die Folgelastenzuwendung an die Gemeinde als Kaufpreisanteil dar. Die eventuelle Rechtswidrigkeit der Folgelastenvereinbarung zwischen Gemeinde und Bauherr, wonach dieser in den notariellen Grundstücksverträgen die Käufer zur Zahlung von Folgelasten an die Gemeinde verpflichten soll, berührt die Gültigkeit der daraufhin zwischen Bauherrn und Käufern geschlossenen Verträge nicht. Einen Bereicherungsanspruch gegen die Gemeinde haben die Wohnungskäufer, wenn sie

1) Ähnlich Bielenberg, DVBl 1967, 260.
2) Vgl. oben S. 114 f.

das Geld schon an die Gemeinde gezahlt haben, deshalb nicht [1]. Dennoch können die Gemeinden auf diesem Wege (Zahlungspflicht eines Dritten) das Verbot, in bestimmten Fällen Folgelasten auf vertraglicher Grundlage abzuwälzen, nicht umgehen, da der Bauherr wegen der unwirksamen [2] Folgelastenvereinbarung mit der Gemeinde gegen diese einen Erstattungsanspruch hat [3]. Er kann von der Gemeinde die bereits gezahlten Folgelasten herausverlangen bzw. die Abtretung des Anspruchs gegen den Wohnungskäufer (bei einem echten Vertrag zugunsten Dritter - § 328 BGB) verlangen, wenn dieser noch nicht gezahlt hat.

E) Die Folgen der Rechtswidrigkeit der Folgelastenverträge auf ihre Bestandskraft

Es bleibt die Frage zu klären, welche Folgen die Rechtswidrigkeit der Folgelastenverträge auf ihre Bestandskraft hat. Dies führt zu dem grundsätzlichen Problem der Auswirkungen einer formellen oder inhaltlichen Unzulässigkeit des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages. Hierzu sind von Literatur und Rechtsprechung verschiedene Lösungen entwickelt worden.

Die überwiegende Meinung geht ohne eingehende Erörterung dieses Problems von der Nichtigkeit eines rechtswidrigen öffentlich-rechtlichen Vertrages mit

---

1) Im Ergebnis ebenso OLG München v. 31.10.1968, BayVBl 1969, 184.
2) Vgl. dazu nachfolgend unter E (S. 169 ff).
3) Vgl. Lorenz, Jus 1968, 444 für den insoweit gleichartigen privatrechtlichen Bereicherungsanspruch.

dem Bürger aus [1]. Die Grenzen der Zulässigkeit des Vertrages sind hiernach zugleich die Grenzen für die Wirksamkeit.

Demgegenüber werden insbesondere von Stein [2], Scheerbarth [3], Kottke [4] und Pieper [5] die Regeln über die Bestandskraft des Verwaltungsakts auf den subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag für anwendbar erklärt. Ein Vertrag soll nur unwirksam sein, wenn auch ein Verwaltungsakt nichtig wäre [6]. Begründet wird diese Ansicht mit der beim Verwaltungsakt und Vertrag übereinstimmenden Funktion des Normenvollzugs und dem übereinstimmenden Charakter als Einzelfallregelung.

Eine differenzierte Lösung wird von Götz [7] vertreten. Bei für den Bürger belastenden Vertragspflichten soll die Rechtswidrigkeit stets die Nichtigkeit des Vertrages zur Folge haben; bei den Bürger begünstigenden Vertragsakten sollen dieselben Regeln wie beim Verwaltungsakt gelten, so daß die allgemeine Grundregel von der Nichtigkeit rechtswidriger Verwaltungsverträge durch die Grundsätze des Vertrauensschutzes, wie sie für rechtswidrige begünstigende Verwaltungsakte entwickelt seien, ergänzt werden müßten.

---

1) Z.B. BVerwG v. 24.10.1956, BVerwGE 4, 111; v. 26.6. 1957, BVerwGE 5, 128; BGH v. 14.7.1966, DVBl 1967, 36; Apelt, S. 214 ff.; Salzwedel, S. 107; Imboden, S. 97; Menger-Erichsen, VerwArch 58 (1967), 177; Schatz, BayVBl 1967, 380; Grund, DVBl 1972, 887.
2) AöR 86 (1961), 330 f..
3) S. 139.
4) S. 79 f..
5) DVBl 1967, 17.
6) Ebenso Lenz, JR 1971, 57; OVG Münster v. 21.6.1960, OVGE 16, 12 (13 f.); vgl. auch Musterentwurf § 45 und § 126 Schl.-H. LVerwG.
7) Jus 1970, 5 und DÖV 1973, 302.

Einer eingehenden Erörterung dieser Streitfrage [1] bedarf es in dieser Arbeit nicht, da es allein um die Frage geht, welche Folgen die Rechtswidrigkeit des Vertrages auf die Verpflichtung des Bauwilligen hat. Rechtsstaatlich einwandfrei ist allein das Ergebnis, daß sich der Bürger von rechtswidrigen ihn belastenden Vertragsverpflichtungen stets lösen kann. Er muß sich immer auf die Nichtigkeit solcher Verträge berufen können, weil andernfalls im Vertragsschluß ein Rechtsmittelverzicht läge [2]. Eine derartige Beschränkung der Rechte des Bürgers ist mit Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG nicht vereinbar. Wenn die Rechtswidrigkeit belastender Verwaltungsverträge in bestimmten Fällen ohne Auswirkungen wäre, würde die Verwaltung den Vertrag wiederum als Mittel ansehen, die beim Erlaß von Verwaltungsakten bestehenden rechtsstaatlichen Bindungen zu Lasten des Bürgers zu unterlaufen.

Die Nichtigkeit der Folgelastenverträge können die Bauwilligen den Gemeinden bei einer Zahlungsaufforderung entgegenhalten. Bereits gezahlte Folgelasten können die Bauherren wegen der Unwirksamkeit der Folgelastenvereinbarungen zurückverlangen.

Vierter Teil

Folgelastenabgaben

Da der vielfach begangene Weg, mit Hilfe des Vertrages zu einer befriedigenden Lösung des Folgelastenproblems zu kommen, vielfach rechtlich unzulässig ist, ist nunmehr zu untersuchen, ob auf gesetzlicher Grundlage eine Abwälzung der kommunalen Folgelasten auf die Bauherren möglich ist. Zu diesem Zweck ist zunächst auf

---

1) Vgl. dazu insbesondere Grund, DVBl 1972, 886 f.; Rupp, AöR 85 (1960), 301 ff.; Renck, NJW 1970, 737 f.; Götz, DÖV 1973, 298 ff..

2) So zu Recht Götz, Jus 1970, 5; ders.; DÖV 1973, 301.

die Spezialvorschrift des § 9 Schl.-H.KAG [1] einzugehen. Im Anschluß daran soll geprüft werden, ob sonstige Rechtsvorschriften eine Handhabe für die Abwälzung der Folgelasten bieten.

Erster Abschnitt

§ 9 Schl.-H.KAG - Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse

A) Allgemeines

Schleswig-Holstein ist bisher das einzige Bundesland, das einen speziellen Abgabentatbestand für kommunale Folgelasten eingeführt hat. Nach § 9 Schl.-H.KAG können die Gemeinden zur Deckung der Aufwendungen, die durch eine Neuordnung der Gemeindeverhältnisse infolge von Baumaßnahmen erforderlich werden, von den Bauherren Abgaben erheben [2].

---

1) V. 10.3.1970 (GVBl. S. 44).

2) § 9 Schl.-H.KAG hat folgenden Wortlaut:

Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse
(1) Gemeinden können zur Deckung der Aufwendungen, die durch eine Neuordnung der Gemeinde- und Schulverhältnisse oder sozialer Einrichtungen infolge von Baumaßnahmen erforderlich werden, von den Bauherren Abgaben erheben. Die Abgaben sind entsprechend der Zahl und Größe der Wohnungseinheiten zu bemessen, die durch die Baumaßnahmen entstehen. Maßgebend ist die Baugenehmigung.
(2) Gemeinden können Abgaben, die wegen Änderung der Schulverhältnisse erforderlich werden, auch dann erheben, wenn die Trägerschaft für die Schule einem Schulverband oder einem Amt übertragen worden ist.
(3) Als Aufwendungen nach Abs. 1 gelten auch Zuwendungen, die Gemeinden juristischen Personen gewähren, soweit diese anstelle der Gemeinden Träger von Einrichtungen nach § 17 Abs. 1 der Gemeindeordnung sind.
(4) Die Absätze 1 bis 3 sind entsprechend anzuwenden, wenn bei Um- und Erweiterungsbauten zusätzliche Wohnungseinheiten geschaffen werden.

Diese Abgaben treten nach dem Willen des Gesetzgebers [1] an die Stelle der Ansiedlungsleistungen der §§ 17, 17 a PrAnsG, denen auf Grund der Rechtsprechung des BVerwG [2] kaum noch praktische Bedeutung zukam [3]. Die Einführung der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse wird im Regierungsentwurf [4] damit begründet, daß viele Gemeinden zur Finanzierung der durch größere Bauvorhaben entstehenden Folgelasten auf diese Abgabe angewiesen seien und es außerdem nicht immer gerechtfertigt sei, die Folgelasten allein von den "Altbürgern" der Gemeinde voll finanzieren zu lassen, zumal dies bei besonders finanzschwachen Gemeinden zu einer Verzögerung oder Verhinderung geplanter Wohnungsbaumaßnehmen führen könne. Den Gemeinden solle daher die Möglichkeit gegeben werden, die "Neubürger" im Bedarfsfalle an der Finanzierung der Folgemaßnahmen beteiligen zu können. Um die Abgabenerhebung gleichmäßig und gerecht zu machen, habe der Anwendungsbereich der Abgabe wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse über den Geltungsbereich der Ansiedlungsleistungen hinaus auf alle Bauvorhaben im Gemeindegebiet ausgedehnt werden müssen.

Der Anwendungsbereich der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse ist in den Ausführungsbestimmungen zu § 9 KAG [5] und in Erlassen des Innenministers von Schleswig-Holstein vom 6.5.1970 [6] und vom 4.3.1971 [7]

---

1) Vgl. RegEntw., Einzelbegründung zu § 9, LT-Drucksache VI/920, S. 29; Ausführungsanweisung Nr. 1 zu § 9 (Runderlaß des Innenministers v. 6.5.1970 - IV 34 c-5.300 -), Amtsbl. Schl.-H. 1970, 249.
2) U. v. 14.5.1969 - IV C 98/66 -, GWW 1969, 375; - IV C 37/67 -, DVBl 1970, 83.
3) Vgl. oben Erster Teil, Zweiter Abschnitt (S. 10 ff.).
4) Einzelbegründung zu § 9, LT-Drucksache VI/920, S.29 f.
5) Runderlaß des Innenministers v. 6.5.1970 - IV 34 c-5.300 -, Amtsbl. Schl.-H. 1970, 249 f..
6) Runderlaß des Innenministers - IV 34 c-5.300-, Amtsbl. Schl.-H. 1970, 244 f..
7) - IV 34 c-5.300 -, nicht veröffentlicht. Der Erlaß gibt ergänzende Hinweise und eine Anleitung für die Berechnung der Höhe der Abgabe.

eingehend geregelt worden. In der Anlage zum Runderlaß vom 6.5.1970 hat der Innenminister von Schleswig-Holstein ein Satzungsmuster für die Abgabenerhebung nach § 9 Schl.-H.KAG bekanntgegeben [1].

---

1) Das Satzungsmuster lautet wie folgt:

Satzung der Gemeinde (Stadt) X
über die Erhebung von Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse

Auf Grund des § 4 der Gemeindeverordnung für Schleswig-Holstein vom 24. Januar 1950 (GVOBl. Schl.-H.S. 25) und der §§ 1, 2 und 9 des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein vom 10. März 1970 (GVOBl. Schl.-H. S. 44) wird nach Beschlußfassung durch die Gemeindevertretung(Stadtvertretung) vom ... (für den Ortsteil ...) folgende Satzung erlassen:

§ 1

Zur Deckung der Aufwendungen, die durch eine Neuordnung der (Gemeindeverhältnisse), (Schulverhältnisse), (sozialen Einrichtungen) infolge von Baumaßnahmen erforderlich werden, und zwar:

(Schaffung/Erweiterung eines Verwaltungsgebäudes)
(Schaffung/Erweiterung einer Volksschule, einer Realschule, eines Gymnasiums)
(Schaffung/Erweiterung eines Kindergartens, eines Jugendheimes, eines Altersheimes)
(Herstellung eines Feuerlöschteiches)
(Anschaffung von Feuerlöschgeräten)

werden Abgaben erhoben.

§ 2

Die Abgabenschuld entsteht mit der Erteilung der Baugenehmigung. Sie erlischt zugleich mit der Baugenehmigung. Schuldner der Abgabe ist, wer die Baugenehmigung erhält. Wird die Baugenehmigung nicht dem Grundstückseigentümer erteilt, so haftet dieser für die Schuld.

§ 3

Die Abgaben werden nach der Zahl und der Größe der Wohnungseinheiten bemessen, die sich aus der Baugenehmigung ergeben. Sie betrages für

Wohnungseinheiten bis 40 qm Wohnfläche	DM
Wohnungseinheiten bis 80 qm Wohnfläche	DM
Wohnungseinheiten bis 120 qm Wohnfläche	DM
Wohnungseinheiten bis 160 qm Wohnfläche	DM
Wohnungseinheiten mit mehr als 160 qm Wohnfläche	DM

§ 4

Die Abgabe nach § 3 wird auch erhoben, wenn durch Um- oder Erweiterungsbauten zusätzliche Wohnungseinheiten geschaffen werden.

§ 5

Die Abgabe ist mit dem Baubeginn (§ 92 Abs. 9 der Landesbauordnung) fällig. Es kann Stundung oder Ratenzahlung gewährt werden.

§ 6

Diese Satzung tritt am Tage nach der Bekanntmachung in Kraft.

B) Die Rechtsnatur der Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG

I) Grundsätzliches

Die Notwendigkeit der abgabenrechtlichen Qualifikation der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse entfällt nicht dadurch, daß der schl.-h. Gesetzgeber hierfür [1] die Kategorie "sonstige Abgaben" in § 1 Abs. 1 Schl.-H. KAG geschaffen hat [2]. Eine Kommunalabgabe eigener Art weicht von der klassischen Abgaben-Trias Steuer, Gebühr und Beitrag ab, von de die Kommunalabgabengesetze der anderen Bundesländer ausgehen [3]. Die beabsichtigte Schöpfung einer weiteren Kategorie von kommunalen Abgaben ist schon deshalb unbefriedigend [4]. Außerdem lassen sich aus der Bezeichnung als "sonstige Abgabe" keine Folgerungen herleiten [5]. Für die Einordnung der Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG in das Abgabensystem ist nicht deren Bezeichnung, sondern deren durch das Gesetz normierte rechtliche Ausgestaltung maßgebend [6]. Die Begriffsbestimmung und die Unterscheidungsmerkmale der unterschiedlichen Abgaben (Entgeltabgaben und Steuern) stehen nicht zur Disposition der Landesgesetzgeber [7], da andernfalls die durch das Grundgesetz in den Art. 70 ff. und Art. 105 ff. GG getroffene Verteilung der Regelungs-, Ertrags- und Verwaltungszu-

---

1) Und für die Kur- und Fremdenverkehrsabgabe (§ 10 Schl.-H.KAG)
2) Vgl. dazu RegEntw., Einzelbegründung zu § 1 Abs. 1, LT-Drucksache VI/920, S. 17.
3) Vgl. z.B. § 1 Nds. KAG v. 8.2.1973 (GVBl. S. 41.).
4) Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 71.
5) So zu Recht Thiem, Schl.-H.Anz 1970, 11 u. 1971, 99; ihm zustimmend Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 71; vgl. auch Dahmen-Küffmann, § 1 Anm. 8.
6) BVerfG v. 4.2.1958, BVerfGE 7, 244 (252); BayVerfGH v. 5.4.1963, VerwRspr 16, 129 (130); Rh.-Pf. OVG v. 16.2.1970, KStZ 1970, 137.
7) Selmer, S. 84; Schmidt-Aßmann, S. 312.

ständigkeiten für das Steuerwesen unterlaufen werden könnte. Denn mit der Übernahme der herkömmlichen Begriffsbestimmung der Steuer durch das Grundgesetz, muß diese den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes über die Steuergesetzgebung zugrunde gelegt werden [1]. Insbesondere die Überprüfung der Gesetzgebungskompetenz des schl.-h. Gesetzgebers für die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse setzt daher die Feststellung der Rechtsnatur dieser Abgabe voraus.

II) Die Abgabenkategorie

Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse können von den Gemeinden zur Deckung der Aufwendungen erhoben werden, die ihnen dadurch erwachsen, daß Baumaßnahmen eine Neuordnung der Gemeinde- und Schulverhältnisse oder sozialer Einrichtungen erforderlich machen. Die den Gemeinden durch die Abgabe zufließenden Gelder sollen zweckgebunden die durch Wohnungsneubauten veranlaßten Neuordnungsmaßnahmen finanzieren. Die Abgabe nach § 9 Schl.-H. KAG dient also nicht der allgemeinen Stärkung der Finanzmittel der Gemeinden, so daß es naheliegt, sie als Entgeltabgabe und nicht als Steuer zu qualifizieren [2]. Bei näherer Betrachtung erweist sich aber die Unhaltbarkeit einer derartigen Auffassung, obwohl die systematische Stellung der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse im Schl.-H.KAG zwischen den Beiträgen (§ 8) und den in den neueren Kommunalabgabengesetzen als Beiträge besonderer Art

1) BVerfG v. 16.6.1964, BVerfGE 3, 407 (435 f.); Paulick, Rdn. 142.
2) Zu diesem Ergebnis kommen VG Schleswig v. 19.5.1971 - 4 A 12/71 -, Schl.-H. Anz 1971, 189; - 4 A 22/71 -, DWW 1971, 265; Thiem, S. 54; ders., Schl.-H.Anz 1970, 11 u. 1971, 100.

bezeichneten [1] Kur- und Fremdenverkehrsabgaben (§ 10) sowie die Verwandtschaft mit den Erschließungsbeiträgen für eine solche Ansicht zu sprechen scheinen [2].

Bei der Bestimmung der Rechtsnatur der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse ist von dem signifikannten Unterschied zwischen Entgeltabgaben und Steuern, der Gegenleistung, auszugehen. Dieses Unterscheidungsmerkmal zwischen Gebühren und Beiträgen [3] einerseits und Steuern andererseits liegt dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff, der im X. Abschnitt des Grundgesetzes über das "Finanzwesen" vorausgesetzt wird und der von dem im deutschen Steuerrecht durch die seit Jahrzehnten eingebürgerte Begriffsbestimmung des § 1 Abs. 1 RAO sein Gepräge erhalten hat [4], zu Grunde. Dadurch daß in § 1 Abs. 1 RAO die Unabhängigkeit der Steuer von jeder "Gegenleistung" festgelegt worden ist, ist Klargestellt, daß Abgaben zur Deckung des Finanzbedarfs der öffentlichen Verwaltung, die keinen Entgeltcharakter haben, niemals als Gebühren oder Beiträge, sondern stets als Steuern einzuordnen sind [5].

Bei den Entgeltabgaben wird nach der Systematik des Kommunalabgabenrechts zwischen Gebühren und Beiträgen differenziert. Gebühren sind verhaltensbezogen und

---

1) Vgl. § 9 Rh.-Pf. KAG v. 8.11.1954 (GVBl. S. 139); § 11 B.-W.KAG v. 18.2.1964 (GesBl. S. 71); § 11 N.-W.KAG v. 21.10.1969 (GVBl. S. 712); §§ 13, 14 Hess.KAG v. 17.3.1970 (GVBl. I S. 225); §§ 9, 10 Nds. KAG.

2) Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 72.

3) Speziell zum Beitrag ist das BVerfG v. 20.5.1959, BVerfGE 9, 291 (298) der Ansicht, daß der Gedanke der Gegenleistung, des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne legitimierende Gesichtspunkt sei.

4) So die allgemeine Meinung, vgl. z.B. BVerfG v. 16.6. 1954, BVerfGE 3, 407 (435 f.); v. 4.2.1958, BVerfGE 7, 244 (251); Maunz-Dürig-Herzog, Art. 105 Rdn. 6 u. 7;Selmer, S. 76 m.w.N. Fußn. 78, 79.

5) Vgl. Selmer, S. 101 ff..

stellen eine Gegenleistung des Bürgers für die tatsächliche Inanspruchnahme einer Sonderleistung der Verwaltung dar [1]. Dabei wird unterschieden in Verwaltungsgebühren als Gegenleistung für Amtshandlungen und sonstige Verwaltungstätigkeit sowie Benutzungsgebühren als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen [2].

Nach dieser Begriffsbestimmung der Gebühr verbietet es sich, die Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG unter diesen Typ der Entgeltabgaben einzuordnen. Die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse werden nicht als Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer Sonderleistung der Gemeinde im Zusammenhang mit dem Bau oder der Erweiterung von Folgeeinrichtungen erhoben, sondern dienen nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut der Finanzierung der Folgeeinrichtungen. Ein Entgelt für die Benutzung der Folgeeinrichtungen stellen sie schon deswegen nicht dar, weil diese Einrichtungen im Regelfall erst nach Erhebung eines wesentlichen Teils der Abgaben errichtet werden [3].

Nicht so offenkundig ist es, daß die Abgabe nach § 9 Schl.-H.KAG auch nicht als Beitrag oder als beitragsähnliche Entgeltabgabe, wie es insbesondere von Thiem [4]

---

1) Surén, § 4 Anm. 2; Wolff I, § 42 II a 2 m.w.N.; Paulick, Rdn. 124.
2) Vgl. nur §§ 4, 5 Nds.KAG.
3) Ebenso Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 100.
4) S. 54; ders., Schl.-H.Anz 1970, 11 und 1971, 100/1.

und dem VG Schleswig [1] vertreten wird [2], zu charakterisieren ist. Auszugehen ist von der allgemein anerkannten Umschreibung des Beitrags als öffentlich-rechtliches Entgelt für die Gewährung von Sondervorteilen, die aus der Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen erwachsen [3]. Der entscheidende Unterschied zur Gebühr zeigt sich daran, daß durch einen Beitrag nicht die tatsächliche Inanspruchnahme und Benutzung abgegolten werden soll, sondern die Vorteile, die dem Abgabenschuldner durch die Möglichkeit, die Einrichtung zu benutzen, geboten werden. Die Beiträge werden deshalb auch als Vorteilsbeiträge oder Vorzugslasten bezeichnet [4]. Voraussetzung für eine Abgabenerhebung von Beiträgen ist daher - abgesehen von Vorausleistungen [5] - das Bestehen eines Vorteils, der aus der Möglichkeit der Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen resultiert. Erhoben werden Beiträge nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder üblicherweise nur von Grundstückseigentümern, den zur Nutzung an Grundstücken dinglich Berechtigten

---

1) U. v. 19.5.1971 - 4 A 12/71 -, Schl.-H.Anz 1971, 189; - 4 A 22/71 -, DWW 1971, 265.

2) So auch Ausführungsanweisungen Nr. 1 zu § 1 (Runderlaß des Innenministers v. 6.5.1970 - IV 34 c-5.000-), Amtsbl. Schl.-H. 1970, 246. Vgl. auch LG Hannover v. 20.3.1962, Nds. Rpfl. 1963, 224; OLG Celle v. 4.3.1964, Die Nds. Gde. 1964, 116 (118) die die Folgelastenzuwendungen der Bauherren auf vertraglicher Grundlage als Beiträge ansehen. - Da § 9 Schl.-H.KAG weitgehend den §§ 17, 17 a PrAnsG nachempfunden ist und die Ansiedlungsleistungen stets als Beiträge bezeichnet worden sind (vgl. Krämer, Schl.-H. Anz 1969, 113 Fußn. 27 m.w.N.), ist zu vermuten, daß auch der schl.-h. Gesetzgeber von der Rechtsnatur als Beitrag oder als beitragsähnliche Last ausgegangen ist.

3) So z.B. Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 72; Wolff I, § 42 II a 2; Paulick, Rdn. 129 f.; BVerwG v. 15.10.1971, DVBl 1972, 153; von den Kommunalabgabengesetzen nur § 6 Abs. 1 Nds. KAG; § 9 Abs. 1 PrKAG v. 14.7.1893 (GS. S. 152).

4) Vgl. Paulick, Rdn. 129; Bauernfeind-Zimmermann, § 8 Rdn. 17.

5) Vgl. z.B. § 6 Abs. 7 Nds. KAG.

und den Gewerbetreibenden [1], was sich aus der historischen Entwicklung des Beitragsrechts erklärt [2]. Beiträge haben daher - wie es Brintzinger ausgedrückt hat [2] - regelmäßig eine direkte Beziehung zu Grundstücken oder Gewerbebetrieben, nicht zu Personen, wofür kennzeichnend ist, daß nach den neueren Kommunalabgabengesetzen der Beitrag als öffentliche Last auf dem Grundstück ruht [3].

Dieser - auch in § 8 Schl.-H.KAG vorausgesetzte - direkte Bezug zu Grundstücken fehlt aber bei den Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse, da die Folgeeinrichtungen, die mit dieser Abgabe finanziert werden sollen, keine spezifische Verbindung zu den Grundstücken der Abgabenschuldner haben [4]. Anders als bei den Versorgungs- und Entwässerungsanlagen führt der Bau von Folgeeinrichtungen (z.B. Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser) zu keiner Steigerung des objektiven Gebrauchswertes eines Grundstücks, was aber gerade den für die Beitragserhebung notwendigen besonderen (wirtschaftlichen) Vorteil des Grundstückseigentümers ausmacht [5]. Nur eine reale Verbindung der öffentlichen Einrichtungen und Anlagen zu Grundstücken, die bei den der Benutzung für Einzelpersonen dienenden Folgeeinrichtungen nicht festzustellen ist, führt zu

---

1) Vgl. z.B. § 8 Schl.-H.KAG. § 6 Nds.KAG beschränkt den Kreis der Beitragspflichtigen auf Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigte, was im RegEntw. damit begründet worden ist, daß die von einer Einrichtung ausgehenden besonderen Vorteile nur bei Grundstücken mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden könnten (Einzelbegründung Nr. 5 zu § 6, Nds. Landtag, VII. Wahlperiode, Drucksache 7/975).
2) Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 72.
3) So z B. § 6 Abs. 9 Nds.KAG; eine solche Bestimmung fehlt in § 8 Schl.-H.KAG.
4) Ebenso Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 73; OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (901).
5) Vgl. Wolff I, § 42 II a 2; auch RegEntw. zum Nds. KAG, Einzelbegründung Nr. 4 zu § 6, Nds. Landtag, VII. Wahlperiode, Drucksache 7/975.

einer Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit des Grundstücks und damit zu einer Wertsteigerung, die wegen des darin liegenden besonderen Vorteils des Eigentümers von der Gemeinde zur Deckung der dafür aufgewendeten Kosten mittels einer Beitragserhebung abgeschöpft werden kann.

Dennoch reicht dies noch nicht aus, die beitragsrechtliche Natur der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse auszuschließen. Wie die als Beiträge besonderer Art bezeichneten [1] und als Beiträge einzuordnenden [2] Kur- und Fremdenverkehrsabgaben zeigen, ist die direkte Beziehung von beitragspflichtigen öffentlichen Anlagen und Einrichtungen zu Grundstücken kein essentielles Tatbestandsmerkmal für den Beitrag. Beitragspflichtig für den Fremdenverkehr sind alle Personen und Unternehmen, denen durch den Fremdenverkehr besondere wirtschaftliche Vorteile geboten werden [3]; Kurbeiträge müssen alle diejenigen erbringen, die nicht Einwohner der Gemeinde sind und denen die Möglichkeit zur Benutzung der dem Fremdenverkehr dienenden Einrichtungen geboten wird [4]. Die kennzeichnenden und notwendigen Merkmale des Beitrags bestehen nur darin, daß er zur Deckung der Kosten für die Leistung des Abgabeberechtigten erhoben wird und einen Ausgleich für die besonderen Vorteile, die dem Abgabepflichtigen durch diese Leistung erwachsen, darstellt [5]. Entscheidend für

---

1) So die neueren Kommunalabgabengesetze; vgl. z.B. §§ 9, 10 Nds. KAG.
2) Vgl. BVerwG v. 15.10.1971, DVBl 1972, 153, das zu Recht der Auffassung ist, daß die Fremdenverkehrsabgabe nach § 9 Rh.-Pf.KAG ein Beitrag und keine Steuer sei, da wegen der besonderen Vorteile der Abgabepflichtigen die tatbestandlichen Voraussetzungen für einen Beitrag erfüllt seien.
3) So z.B. § 9 Nds.KAG.
4) So z.B. § 10 Nds. KAG.
5) Rumetsch, § 8 Anm. 9 e; Wolff I, § 42 a 2; Paulick, Rdn. 130; BVerwG v. 15.10.1971, DVBl 1972, 153.

das Vorliegen eines Beitrags ist stets die Funktion als Vorteilsausgleich; dem Abgabenschuldner muß die öffentliche Leistung ausschließlich oder in besonders hervorragendem Maße zustatten kommen [1].

An diesem Kriterium scheitert es aber, die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse als Beitrag oder als beitragsähnliche Last einzuordnen [2]. Die Errichtung und die Existenz der Folgeeinrichtungen stellt für den Bauherrn, der die Abgabe entrichten muß, keinen Sondervorteil dar. Die Realisierung seines Bauvorhabens erleichtern die Folgeeinrichtungen ebensowenig, wie sie zu einer Verbesserung des objektiven Nutzwertes seines Neubaues führen. Dem Bauherrn kommen die Folgeeinrichtungen nur in den Fällen zugute, in denen er selbst in dem Wohnungsneubau wohnt; dann hat er aber keinen Vorteil in seiner spezifischen Eigenschaft als Erbauer der Wohnungen, sondern nur den gleichen Nutzen wie alle Bewohner des Hauses. Die Errichtung einer ausreichenden Zahl von öffentlichen und sozialen Einrichtungen führt zwar zu einer Verbesserung der Infrastruktur des betreffenden Gebietes; einen besonderen Vorteil, also einen Vorteil, der nicht allen zugute kommt, hat der Bauherr davon jedoch nicht. Die Abgaben zur Deckung der gemeindlichen Kosten für Folgeeinrichtungen nach § 9 Schl.-H.KAG haben keine Vorteilsausgleichs-Funktion, sie werden von den Bauherren nicht als

---

1) So Art. 9 Abs. 1 Bay.GAG v. 20.7.1938 (BayBS I S. 553). Abweichendes ergibt sich auch nicht aus § 8 Abs. 2 N.-W.KAG, in dem nur von "wirtschaftlichen Vorteilen" die Rede ist. Auch hier muß es sich um einen Vorteil handeln, der sich der Allgemeinheit gegenüber als Sondervorteil darstellt (Loening-Schmitz, § 8 Anm. 4; Bauernfeind-Zimmermann, § 8 Rdn. 18.

2) Ebenso Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 73; OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (900).

"Entgelt für einen gewährten Vorteil" [1] gezahlt.

Wenn Thiem [2] zur Stützung seiner gegenteiligen Auffassung darauf hinweist, daß sich die Rechtfertigung der Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG in einer besonderen Kostenprovokation finde, die der Bauherr durch den Bau von Wohnungen auslöse, und die Heranziehung des Bauherrn, obwohl die Folgeeinrichtungen auch den Mietern zugute kämen, im Bereich der Entgeltabgaben nicht ungewöhnlich sei, so wird dadurch das gefundene Ergebnis nicht in Frage gestellt. Das Verursachungsprinzip, das ohne Zweifel der Abgabe zugrunde liegt, kann zwar als rechtspolitisches Argument für die Belastung der Bauherren mit den Kosten der Folgeeinrichtungen angeführt werden, als Begründung für die beitragsrechtliche Natur der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse gibt es jedoch nichts her. Ebensowenig sind die Fälle, in denen die Grundstückseigentümer und nicht die die öffentlichen Anlagen benutzenden Mieter zur Zahlung einer Abgabe herangezogen werden [3], mit den Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG vergleichbar. Es handelt sich hierbei um Gebühren für die Inanspruchnahme der gemeindlichen Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr und Straßenreinigung. In diesen Fällen steht der Benutzerkreis eindeutig fest und nur aus Vereinfachungsgründen ist nicht der einzelne Mieter, sondern der Grundstückseigentümer gebührenpflichtig, der die Kosten wiederum auf die eigentlichen Abgabenschuldner umlegt. Bei der Beitragserhebung muß dagegen der Sondervorteil festgestellt werden. Da die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse aber nicht dem Vorteilsprinzip folgen, es

---

1) BVerwG v. 13.3.1962, DVBl 1962, 532 (534).
2) Schl.-H.Anz 1971, 100 f..
3) Vgl. § 6 Abs. 5 Schl.-H.KAG.

vielmehr in gewisser Weise um den gegenteiligen Fall, einen Nachteilsausgleich, geht, nämlich um das Einstehenmüssen des Bauherrn für bestimmte von ihm verursachte Folgelasten der Gemeinde [1], lassen sie sich nicht als Vorteilslast charakterisieren. Nach der gesetzlichen Regelung des § 9 Schl.-H.KAG werden von den Bauherren nicht Leistungen der Gemeinden erstattet, sondern Aufwendungen für meist noch zu errichtende Folgeeinrichtungen übernommen, die im Interesse der Bewohner der Neubauten geschaffen werden. Dies ist mit der Begriffsbestimmung des Beitrags nicht vereinbar [2].

Die Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG, die der Finanzierung der Folgeeinrichtungen dienen [3], lassen sich stattdessen als Steuer einordnen [4] und erfüllen die Merkmale einer Zwecksteuer [5]. Die Voraussetzungen für das

---

1) Ähnlich BVerwG v. 14.5.1969, GWW 1969, 375 (376) zu den Ansiedlungsleistungen des PrAnsG.

2) Vgl. auch Finkler, Die Nds.Gde 1964, 18; Degmair, KStZ 1965, 169; Asam, BayVBl 1967, 187; Bielenberg, DVBl 1967, 257 f.; Muthesius, S. 23; Oestreicher, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 19; Heitzer-Oestreicher, Vor § 123 Anm. III A 2 b, die den Zahlungen der Bauherren auf Grund eines Folgelastenvertrages ebenfalls keine beitragsrechtliche Natur zuerkennen.

3) Da die Abgaben der Deckung des Finanzbedarfs der Gemeinden für die Neubaumaßnahmen veranlaßten Folgeeinrichtungen dienen und damit finanzwirtschaftlicher Natur sind, scheidet die Möglichkeit aus, sie als Sonderabgaben, mit denen wirtschaftspolitische Ziele verfolgt werden und die eine selbständige Abgabengruppe neben der klassischen Trias von Steuer, Gebühr und Beitrag bilden (vgl. dazu Götz, AöR 85 (1960), 200 ff.; Friauf, VVDStRL 27 (1968), 16 f.; Selmer, S. 183 ff.), einzuordnen.

4) Ebenso Koglin, KStZ 1970, 168; Lutz, DWW 1970, 334; wohl auch OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (900); vgl. auch Degmair, KStZ 1965, 173; Bielenberg, DVBl 1967, 258 u. 261, die in einer Folgelastenabgabe, die an die Errichtung von Wohnungen knüpft, ebenfalls eine Steuer sehen.

5) Vgl. Schmidt-Aßmann, S. 312.

Vorliegen einer Steuer als einmalige oder laufende Geldleistung, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellt und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt wird, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft [1], sind insbesondere wegen des Einnahmeerzielungszwecks und wegen der fehlenden Eigenschaft als Gegenleistung gegeben. Als Zwecksteuer unterscheidet sich die Abgabe nach § 9 Schl.-H.KAG vom Beitrag dadurch, daß sie zwar im Gegensatz zu der allgemeinen Steuer zu bestimmten Leistungen und Verwaltungszwecken - dem Bau von Folgeeinrichtungen - des Abgabeberechtigten in gewisser Beziehung steht, aber nicht dem Ausgleich von wirtschaftlichen Vorteilen dient [2]. Die Zweckbindung des Aufkommens der Abgabe zur Finanzierung der Folgeeinrichtungen, die dem Steuercharakter nicht entgegensteht [3], stempelt sie zur Zwecksteuer [4].

---

1) § 1 Abs. 1 RAO.

2) Vgl. dazu BVerfG v. 4.2.1958, BVerfGE 7, 244 (254); v. 20.5.1959, BVerfGE 9, 291 (300); Paulick, Rdn. 117, 130; Selmer, S. 193.

3) Becker-Riewald-Koch, § 1 Anm. 3 b; BVerfG v. 4.2. 1958, BVerfGE 7, 244 (254). Die Problematik solcher Zwecksteuern besteht nicht in ihrer Verfassungsmäßigkeit, sondern in der Abgrenzung von anderen Abgaben, so zu Recht Vogel-Walter in BK, Art. 105 Rdn. 44.

4) Als Zwecksteuern stehen die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse zu § 3 Abs. 1 S. 3 Schl.-H.KAG, der die Zweckbindung von Steuern verbietet, im Widerspruch. Dies erklärt sich wohl daraus, daß der schl.-h. Landesgesetzgeber diese Problematik nicht bedacht hat, weil er diesen Abgaben ebenso wie der Innenminister (vgl. Ausführungsanweisungen Nr. 1 zu § 1, Runderlaß des Innenministers v. 6.5.1970 - IV 34 c-5.300 -, Amtsbl. Schl.-H. 1970, 246) beitragsähnlichen Charakter zuerkannt hat. Konsequenzen für die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse etwa dahingehend, daß sie wegen des Verstoßes gegen § 3 Abs. 1 S. 3 Schl.-H.KAG rechtswidrig sind, ergeben sich daraus jedoch nicht. § 9 Schl.-H.KAG ist insofern eine Spezialvorschrift, die der allgemeinen Regelung des § 3 Abs. 1 S. 3 Schl.-H.KAG vorgeht.

C) Die Rechtsgültigkeit des § 9 Schl.-H.KAG

Bei der Untersuchung der Rechtsgültigkeit des § 9 Schl.-H.KAG ist zu berücksichtigen, daß diese Vorschrift nicht die unmittelbare Grundlage für die Erhebung der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse ist. § 9 Schl.-H.KAG stellt vielmehr nur die Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinden dar, die auf Grund einer Satzung die Bauherren zur Zahlung dieser Abgabe heranziehen können. Die Vereinbarkeit des § 9 Schl.-H.KAG mit höherrangigem Recht ist daher isoliert zu untersuchen.

I) Die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers von Schleswig-Holstein

Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Steuerwesen bestimmt sich nach der Änderung des Grundgesetzes durch das Finanzreformgesetz vom 12.5.1969 [1] allein nach der im Abschnitt "Finanzwesen" befindlichen Bestimmung des Art. 105 GG, der nunmehr eine umfassende Kompetenzregelung für die Steuergesetze enthält. In Übereinstimmung mit den allgemeinen Vorschriften über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern (Art. 70 ff. GG) wird in Art. 105 GG für die Steuergesetzgebung zwischen einer ausschließlichen und einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz unterschieden. Das nach Art. 70 Abs. 1 GG zugunsten der Länder bestehende Regel - Ausnahme-Prinzip für die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz ist in Art. 105 GG jedoch umgekehrt. Die Länder haben im Bereich des Steuerwesens eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nur für die ihnen durch Art. 105 Abs. 2 a GG zugewiesenen örtlichen Verbrauch- und Aufwand-steuern, solange und soweit

1) BGBl. I S. 359.

sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Für die übrigen Steuern hat der Bund unter den in Art. 105 Abs. 2 GG festgelegten Voraussetzungen die konkurrierende Gesetzgebung; die Länder haben also nur insoweit eine Gesetzgebungsbefugnis, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht (Art. 72 Abs. 1 GG).

a) Die ausschließliche Gesetzgebung der Länder nach Art. 105 Abs. 2 a GG

Das Begriffspaar "örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern" ist durch das Finanzreformgesetz neu in den Abschnitt "Finanzwesen" des Grundgesetzes aufgenommen worden. Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern haben die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis (Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG a.F., Art. 106 Abs. 2 Nr. 7 GG a.F.) ersetzt. Mit der Änderung in der Terminologie beabsichtigte der Gesetzgeber aber nicht, an die Stelle des Vorhandenen etwas inhaltlich wesentlich Neues zu setzen [1]. Deshalb kann für die Auslegung der Begriffe Verbrauch- und Aufwandsteuern auf die früheren Ergebnisse zurückgegriffen werden, die sich im Rahmen der Auslegung der "Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis" ergaben [2], zumal sich aus dem Zusammenhang, in dem im Grundgesetz dieser steuerliche Begriff verwandt wurde, ohne weiteres entnehmen ließ, daß darunter neben Verkehrsteuern nur Verbrauch- und Aufwandsteuern fallen sollten [3].

---

1) Vgl. Entw. des Finanzreformgesetzes, BT-Drucksache V/2861, S. 87.
2) Spanner, Stichwort: Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, HwStR Bd. 2, S. 804; Bayer, Der Städtebund 1972, 245.
3) Vgl. BVerfG v. 23.7.1963, BVerfGE 16, 306 (317 ff.).

In der Finanzwissenschaft wird der Begriff der Verbrauchsteuer in einem engeren und einem weiteren Sinne verstanden [1]. Im engeren Sinne sind Verbrauchsteuern solche Steuern, die an Vorgänge des Verbrauchs von Gütern anknüpfen; charakteristisch ist für sie, daß sich ihre Erhebung an den Übergang einer Sache aus der steuerlichen Gebundenheit in den freien Verkehr anschließt, wie z.B. bei der Bier- oder Zuckersteuer [2]. Als Verbrauchsteuer im weiteren Sinne werden die Steuern bezeichnet, die entweder an den Übergang einer Sache aus dem gebundenen in den nicht gebundenen Verkehr oder an das Halten einer Sache anknüpfen [3]. Hierunter fallen sowohl die Verbrauchsteuern i.e.S. als auch die Aufwandsteuern, für die charakteristisch ist, daß die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von der Steuer erfaßt werden soll [4].

Die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse knüpfen an die Herstellung von Wohnungen an, die eine Neuordnung der Gemeinde- und Schulverhältnisse oder sozialer Einrichtungen erforderlich machen. Steuergegenstand ist der Bau von Wohnungen.Die Errichtung von Wohnraum durch den Bauherrn stellt keinen Verbrauch von Gütern dar, ist vielmehr eher das Gegenteil davon, so daß die diesen Vorgang belastende Abgabe keine Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2 a GG sein kann. Die Abgabe nach § 9 Schl.-H.KAG läßt sich aber auch nicht als Aufwandsteuer einordnen. Wenngleich

---

1) Vgl. BVerwG v. 7.3.1958, BVerwGE 6, 247 (255).
2) BVerfG v. 7.5.1963, BVerfGE 16, 64 (74); Paulick, Rdn. 159; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 105 Rdn. 20.
3) Vgl. die Angaben in Fußn. 1 u. 2 sowie Schmölders, Stichwort: Aufwandsteuer, HwStR Bd. 1, S. 77.
4) BVerfG v. 7.5.1963, BVerfGE 16, 64 (74); Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 Rdn. 20; Schmölders, Stichwort: Aufwandsteuer, HwStR Bd. 1, S. 77; Paulick, Rdn. 160.

mit dieser Abgabe die Aufwendungen ausgeglichen werden sollen, die den Gemeinden durch Wohnungsbaußmaßnahmen in Form von Folgelasten entstehen, so betrifft das keinen Aufwand, der mit der Aufwandsteuer belastet werden kann. Beim Bau von Wohnungen wird von den Bauherren Kapital investiert und nicht Einkommen für den persönlichen Lebensbedarf verwendet, so daß die in diesem Vorgang ohne Frage zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit für die Charakterisierung der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse als Aufwandsteuern nicht ausreicht. Dies gilt um so mehr, als die Aufwandsteuer in ihrem Kern eine Steuer auf denjenigen Luxus ist, der durch das Halten von Gütern eines besonders aufwendigen Lebensbedarfs dokumentiert wird [1]. Eine Steuer, die eine über das bewirtschaftungsrechtliche Normalmaß hinausgehende Wohnfläche erfaßt, läßt sich als Aufwandsteuer bezeichnen, wenn man der Auffassung ist, daß hier ein freiwilliger Mehraufwand besteuert werde [2]. Die Errichtung von Wohnraum dokumentiert dagegen keinen aufwendigen Lebensbedarf.

Aus Art. 105 Abs. 2 a GG läßt sich somit die Gesetzgebungskompetenz des schl.-h. Landesgesetzgebers für die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse nicht herleiten.

---

1) Bayer, Der Städtebund 1972, 245; Schmölders, Stichwort: Aufwandsteuer, HwStR Bd. 1, S. 77; für die Getränkesteuer auch das Gutachten der Steuerreformkommission, Abschnitt VIII: Gemeindesteuern, Tz. 258; vgl. auch BVerwG v. 7.3.1958, BVerwGE 6, 247 (256).

2) So OVG Lüneburg v. 10.1.1951, OVGE 4, 121; ihm folgend Flämig, Stichwort: Wohnsteuer, HwStR Bd. 2, S. 1292 f..

b) Die konkurrierende Gesetzgebung des Art. 105 Abs. 2 GG

1) Die übrigen Steuern

Da die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse keine Verbrauch- oder Aufwandsteuern sind, läßt sich die Gesetzgebungskompetenz des schl.-h. Landesgesetzgebers nur aus Art. 105 Abs. 2 GG herleiten. In diesem Zusammenhang kommt es auf die Streitfrage, ob durch den Begriff der "übrigen Steuern" in Art. 105 Abs. 2 GG auf den Katalog des Art. 106 GG verwiesen wird und ob deshalb allein für die darin aufgeführten Steuerkategorien die konkurrierende Gesetzgebung besteht [1], nur an, wenn die Abgabe des § 9 Schl.-H.KAG nicht in den Katalog des Art. 106 GG einzuordnen ist. Es ist jedoch naheliegend, diese Abgabe als Verkehrsteuer zu qualifizieren, die in Art. 106 GG mehrfach erwähnt ist.

Die Verkehrsteuer wird umschrieben als eine Steuer, die an Akte oder Vorgänge des Rechtsverkehrs, an einen rechtlichen oder wirtschaftlichen Akt, an die Vornahme eines Rechtsgeschäfts oder an einen wirtschaftlichen Vorgang oder an einen Verkehrsvorgang anknüpft [2]. Die generelle Verkehrsteuerfunktion besteht darin, die sich im Verkehr offenbarende wirtschaftlich-steuerliche Leistungsfähigkeit zu treffen [3], so daß unter den Begriff der Verkehrsteuer alle Steuern gehören, deren Funktion es ist, diejenige wirtschaftlich-steuerliche Leistungsfähigkeit zu erfassen, die in der Vornahme eines Verkehrsvorganges (-aktes) tatsächlich oder möglicherweise liegt [4].

---

1) Vgl. dazu Vogel-Walter in BK, Art. 105 Rdn. 63 ff.; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 105 Rdn. 18.
2) BVerfG v. 7.5.1963, BVerfGE 16, 64 (73); Paulick, Rdn. 157; Flämig, Stichwort: Verkehrsteuern, HwStR Bd. 2, S. 1193.
3) Klein, in HFW Bd. 2, S. 614 f. m.w.N..
4) So Klein, in HFW Bd. 2, S. 616.

Nach dieser Begriffsbestimmung sind die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse zu den Verkehrsteuern zu zählen [1]. § 9 Schl.-H.KAG will zur Deckung der Aufwendungen für die Neuordnungsmaßnahmen die sich in dem Einsatz von Kapital für den Bau von Wohnungen offenbarende Leistungskraft erfassen und belastet daher den einmaligen Aufwand für die Herstellung des Wohnbauwerkes [2]. Die Errichtung von Wohnraum, an den die Abgabe des § 9 Schl.-H.KAG anknüpft, stellt sich als ein Vorgang des wirtschaftlichen Verkehrs dar. Dennoch ist diese Abgabe nicht eine reine Geschäftsverkehrsteuer, bei der nicht nur der Besteuerungsgrund (Gegenstand der Besteuerung), sondern auch der Steueranlaß (Anknüpfungspunkt für die Steuererhebung) allein im wirtschaftlichen Bereich liegt [3]. Denn bei der Abgabenerhebung wird nach der Regelung des § 9 Abs. 1 S. 3 Schl.-H. KAG formal auf den rechtlichen Akt des Erlangens der Baugenehmigung abgestellt [4], so daß die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse wegen dieses rechtlichen Anknüpfungspunktes für die Steuererhebung den Rechtsverkehrsteuern [5] zuzurechnen sind.

Ehe nun im einzelnen die Gesetzgebungskompetenz des schl.-h. Landesgesetzgebers für diese Verkehrsteuer untersucht werden kann, ist zunächst noch darauf einzugehen, ob Art. 106 Abs. 6 GG, der den Gemeinden keine Ertragshoheit für Verkehrsteuern zuweist, der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für derartige, den Gemeinden zufließende Steuern entgegensteht. Dies wäre der Fall, wenn Art. 106 Abs. 6 GG hinsichtlich

---

1) Ebenso Degmair, KStZ 1965, 173; vgl. auch Thiem, Schl.-H. Anz. 1970, 11 und Brintzinger, Schl.-H.Anz. 1970, 74, die eine Steuer, deren Abgabentatbestand die Erteilung der Bauerlaubnis ist, ebenfalls als Verkehrsteuer bezeichnen.
2) Vgl. OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (899) und BVerwG v. 30.11.1973, DÖV 1974, 136 (137).
3) Vgl. dazu Klein, in HFW Bd. 2, S. 620 f..
4) So BVerwG v. 30.11.1973, DÖV 1974, 136 (137); anders aber Borchert, NJW 1974, 963.

der Ertragshoheit der Gemeinden eine abschließende Regelung enthält und durch diese Bestimmung eine weitergehende Übertragung von Steuererhebungsrechten auf die Gemeinden durch die Länder ausgeschlossen ist [1]. Eine derartige Auslegung dieser Vorschrift wäre jedoch mit der sich aus Art. 30, 70 GG ergebenden und durch Art. 106 Abs. 7 S. 2 GG bestätigten Befugnis der Länder, die Gemeinden am Aufkommen der Landessteuern zu beteiligen, nicht vereinbar [2]. Es steht im Belieben der Länder, ihnen zustehende Steuern den Gemeinden zuzuweisen oder von den Gemeinden unmittelbar erheben zu lassen [3]. Art. 106 Abs. 6 GG garantiert lediglich ein Mindestmaß an steuerlicher Ertragshoheit, untersagt aber nicht die Erhebung weiterer Steuern durch die Gemeinden.

2) Das Gleichartigkeitsverbot

Das Aufkommen dieser Verkehrsteuer steht dem Bund weder ganz noch zum Teil zu, da die Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG nicht unter den Katalog des Art. 106 Abs. 1, 3 GG fallen. Die Landesgesetzgeber sind daher nach Art. 105 Abs. 2 GG zur Gesetzgebung für solche Steuern befugt, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht (Art. 72 Abs. 1 GG).Die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse sind nur dann gültiges Landesrecht, wenn sie mit keinem bundesgesetzlichen Steuergesetz gleichartig

---

1) So wohl die Begründung des RegEntw. des Finanzreformgesetzes zur Regelung des Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG (Zuweisung der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern an die Gemeinden), wenn es heißt: " Durch ihre Zuweisung an die Gemeinden sollen sie bei der verfassungsrechtlichen Aufteilung der Steuerquellen hinsichtlich der vorhandenen Steuern Bund und Länder gleichgestellt werden, indem alle Gemeindesteuern unmittelbar durch die Verfassung den Gemeinden zugewiesen werden."(BT-Drucks. V/2861, S. 55 Tz. 341).
2) Vgl. Vogel-Walter in BK, Art. 106 Rdn. 50.
3) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 106 Rdn. 45.

sind [1]. Das in § 2 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetz von 1926 speziell für das Steuerrecht ausgesprochene Gleichartigkeitsverbot für Landessteuern ist im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung für das Steuerwesen mit der Aufhebung des Finanzausgleichsgesetzes nicht fortgefallen, es enthält vielmehr eine spezielle Ausprägung des in Art. 72 Abs. 1 GG enthaltenen allgemeinen Grundsatzes [2].

Ausgangspunkt der Prüfung, ob zwei Steuern gleichartig sind, ist der Vergleich der steuerbegründenden Tatbestände, die den Aufbau, die Struktur der Steuer bestimmen [3]. Die hierfür maßgeblichen Merkmale sind der Steuergegenstand, d.h. der Anlaß der Besteuerung, die Sache, Tatsache oder das Rechtsverhältnis, die Handlung oder der Vorgang, an die der Steuergläubiger seine Forderung knüpft, sowie der Steuermaßstab; ein zusätzlicher Anhaltspunkt findet sich in der Wirkung

---

1) In § 2 des Landessteuergesetzes v. 30.3.1920 (RGBl. S. 402), des sich daran anschließenden Finanzausgleichsgesetzes v. 23.6.1923 (RGBl. I S. 494) und v. 27.4.1926 (RGBl. I S. 203) war ein ausdrückliches Gleichartigkeitsverbot normiert, wodurch bei Inanspruchnahme von Steuern durch die Reichsgesetzgebung für das Reich "die Erhebung gleichartiger Steuern durch die Länder und Gemeinden" ausgeschlossen war. Soweit das Finanzausgleichsgesetz von 1926 nach Inkrafttreten des Grundgesetzes Bundesrecht geworden war, ist es durch das 4. Überleitungsgesetz v. 27.4. 1955 (BGBl. I S. 189) aufgehoben worden.

2) BVerfG v. 4.2.1958, BVerfGE 7, 244 (259); v. 30.10. 1961, BVerfGE 13, 181 (192 ff.); v. 7.5.1963, BVerfGE 16, 64 (75 f.); v. 23.7.1963, BVerfGE 16, 306 (328); Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 75; Selmer, S. 138 Fußn. 2; Starck, S. 16 ff.; kritisch dazu Vogel, StuW 1971, 310 f..

3) Markull, VJSchStFR 4 (1930), 595 ff.; 603 ff..

der Steuer [1]. Dabei ist für das Vorliegen einer steuerlichen Gleichartigkeit keine "vollkommene Übereinstimmung von Steuergegenstand, Steuerpflichtigem und allen sonstigen steuerlichen Merkmalen" [2] erforderlich. Mit dem Verbot von Landessteuern, die Bundessteuern gleichartig sind, sollen Steuergesetze der Länder verhindert werden, die das Steueraufkommen des Bundes auf Grund seiner Steuergesetzgebung beeinträchtigen könnten [3], und zugleich sollen die Steuerbürger vor unkoordinierter zusätzlicher Steuerbelastung bewahrt werden [4]. Bei zu engen Anforderungen für eine steuerliche Gleichartigkeit könnten die Länder durch den Einbau formaler Unterschiede in ihre Steuergesetze das Gleichartigkeitsverbot unterlaufen und weitgehend identische Steuern wie der Bund erheben. Zu Recht ist daher das Bundesverfassungsgericht der Auffassung, daß es im Rahmen der Gleichartigkeitsprüfung beim Vergleich der steuerbegründenden Tatbestände nicht allein auf eine formale, äußerliche Abweichung der steuerlichen Anknüpfungsmerkmale ankomme, sondern entscheidend darauf, ob die eine Steuer dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungskraft ausschöpfe wie die andere [5].

---

1) Vgl. neben dem in Fuß. 3 auf S. 193 Genannten insbesondere BVerfG v. 4.7.1958, BVerfGE 7, 244 (263); v. 30.10.1961, BVerfGE 13, 181 (193); v. 10.5.1962, BVerfGE 14, 76 (91); v. 7.5.1963, BVerfGE 16, 64 (75); Maunz-Dürig-Herzog, Art. 105 Rdn. 27; Starck, S. 21; kritisch dazu Vogel-Walter in BK, Art. 105 Rdn. 87 ff.; die die Gleichartigkeit von Steuern mit Hilfe eines Steuertypenvergleichs feststellen wollen.
2) Formulierung von Johannes Popitz, zitiert nach Markull, S. 124.
3) Vgl. Schmölders, S.30.
4) Starck, S. 21.
5) BVerfG v. 7.5.1963, BVerfGE 16, 64 (75); vgl. auch BVerfG v. 4.7.1958, BVerfGE 7, 244 (260); v. 30.10. 1961, BVerfGE 13, 181 (193).

Die Gesetzgebungskompetenz des Gesetzgebers von Schleswig-Holstein für die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse hängt somit davon ab, ob gleichartige Bundessteuergesetze vorhanden sind. Im folgenden sind daher kollisionsverdächtige Steuern heranzuziehen und nach den dargestellten Kriterien auf ihre eventuelle Gleichartigkeit mit den Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG zu untersuchen.

aa) Das Erschließungsbeitragsrecht gemäß §§ 127 ff. BBauG

Eine Kollision der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse mit dem Erschließungsbeitragsrecht des Bundesbaugesetzes scheidet schon deswegen aus, weil die Abgaben nach §§ 127 ff. BBauG ihrer Rechtsnatur nach keine Steuern, sondern Beiträge (§ 127 BBauG) sind [1]. Sie stellen ein Entgelt für die den Eigentümern durch die Erschließung zugute kommenden Vorteile dar. Eine Gleichartigkeit von Steuern ist daher nicht möglich [2].

bb) Der Ausgleichsbetrag nach § 41 Abs. 3 StBauFG

Nach § 41 Abs. 3 StBauFG ist der Eigentümer eines im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücks verpflichtet, an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag zur Deckung der anfallenden Sanierungskosten zu zahlen, der der durch die Sanierung bedingten Werterhöhung des Grundstücks entspricht. Der entsprechenden Verpflichtung unterliegt der Eigentümer eines im

---

1) Vgl. z.B. Friauf Baurecht, S. 426.
2) Im übrigen ist bei beiden Abgaben auch eine sachliche Überschneidung nicht festzustellen. Die Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG dienen der Finanzierung der Folgeeinrichtungen, die nicht zu den Erschließungsanlagen i.S.d. § 127 Abs. 2 BBauG gehören (vgl. dazu oben Erster Teil, Erster Abschnitt , A (S. 3 ff.) sowie OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (898) und neuestens BVerwG v. 30.11.1973, DÖV 1974, 136 (137).

förmlich festgelegten städtebaulichen Entwicklungsbereich liegenden Grundstücks, wenn die Gemeinde sein Grundstück (ausnahmsweise) nicht erwirbt (§ 54 Abs. 3 S. 4 StBauFG). Zu den mit den Ausgleichsbeträgen finanzierten Kosten für die Sanierung bzw. städtebauliche Entwicklung gehören auch die Aufwendungen für notwendige Folgeeinrichtungen (§§ 12 Abs. 1, 54, 58 StBauFG). Das Städtebauförderungsgesetz enthält damit, wie es das OVG Lüneburg ausgedrückt hat [1], im ersten Ansatz eine bundesrechtliche Regelung der Folgekostenfrage. Wegen des beschränkten Geltungsbereichs der Bestimmungen über den Ausgleichsbetrag und der fehlenden Übereinstimmung der Abgabentatbestände (Gegenstände und Bemessungsgrundlagen), die dadurch zum Ausdruck kommt, daß bei der Abgabe nach § 9 Schl.-H. KAG an den Bau von Wohnungen, beim Ausgleichsbetrag dagegen an die förmliche Festlegung von Sanierungs- oder Entwicklungsgebieten angeknüpft wird und die Höhe der jeweiligen Abgabe nach gänzlich unterschiedlichen Gesichtspunkten festgelegt wird, sind die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse mit dieser bundesgesetzlichen Regelung nicht gleichartig [2]. Zudem sind beitragsrechtliche Elemente beim Ausgleichsbetrag des StBauFG vorhanden, was sich daran zeigt, daß der Ausgleichsbetrag nicht schlechthin den ganzen sanierungsbedingten Mehrwert abzuschöpfen braucht, sondern sich durch eine Verteilung des Überschusses (§ 48 StBauFG) auf einen geringeren Betrag reduziert, wenn die Ausgaben der Gemeinde für die Sanierung geringer als die Sanie-

---

1) U. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (899).
2) So auch OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (899). Eine Abgabenerhebung auf Grund des § 9 Schl.-H.KAG ist aber im Geltungsbereich des StBauFG durch die Sonderbestimmungen über den Ausgleichsbetrag ausgeschlossen, da die Gemeinden sonst Überschüsse erzielen könnten.

rungseinnahmen sind [1]. Auch dies spricht gegen eine Gleichartigkeit beider Regelungen.

cc) Die Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer, die wie die Abgabe nach § 9 Schl.-H. KAG eine Verkehrsteuer ist [2], belastet die in § 1 Umsatzsteuergesetz [3] genannten wirtschaftlichen Verkehrsvorgänge, wie insbesondere Lieferungen und sonstige Leistungen. Der Steuergegenstand der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse ist dagegen ein anderer. Hier wird die Steuerpflicht nicht an einen Umsatz von Leistungen geknüpft, sondern an den Verkehrsvorgang des Wohnungsbaus. Es wird damit auch nicht - wie grundsätzlich bei der Umsatzsteuer - die wirtschaftliche Kraft, die dadurch zum Ausdruck kommt, daß Leistungen abgenommen, d.h. umgesetzt werden [4], als Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit besteuert, sondern der einmalige Aufwand für die Herstellung des Bauwerks, in den die Abgabe nach § 9 Schl.-H.KAG als Kostenbestandteil eingeht [5]. Deutlich zeigt sich auch die Ungleichartigkeit beider Steuern am Steuermaßstab. Die Höhe der Umsatzsteuer bemißt sich nach der Höhe des Entgelts für den wirtschaftlichen Verkehrsvorgang. Eine Ähnlichkeit mit der Bemessungsgrundlage der Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG käme nur in Betracht, wenn nicht - wie vorgeschrieben - die Zahl und Größe der Wohnungseinheiten für die Höhe der Steuer maßgebend wäre, sondern die Baukosten des Hauses [6].

---

1) Schmidt-Aßmann, S. 304.
2) Paulick, Rdn. 157; sie wirkt jedoch wie eine Verbrauchsteuer, vgl. Schlüter, Jus 1972, 635.
3) I.d.F. v. 29.5.1967 (BGBl. I S. 545).
4) Schlüter, Jus 1972, 634.
5) OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (899).
6) Vgl. Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 75.

Das Gleichartigkeitsverbot steht daher mit Rücksicht auf die Umsatzsteuer den Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse nicht entgegen.

dd) Die Gewerbesteuer

Beim Vergleich von Gewerbesteuer und der Abgabe nach § 9 Schl.-H.KAG ist die fehlende Gleichartigkeit offensichtlich. Die Gewerbesteuer [1] will die Ertragskraft der Gewerbebetriebe erfassen, die sich aus den Komponenten Gewerbeertrag, Gewerbekapital und Lohnsumme zusammensetzt [2]; der Gegenstand der Besteuerung ist der Gewerbebetrieb. Von den Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse wird aber nur die Errichtung von Wohngebäuden erfaßt (§ 9 Abs. 1 S. 2 Schl.-H.KAG), dagegen nicht die Herstellung von Gewerbegebäuden. Schon dieser Gesichtspunkt reicht aus, um eine Gleichartigkeit zu verneinen [3].

ee) Die Grundsteuer

Als letzte Bundessteuer, mit der die Abgabe nach § 9 Schl.-H.KAG gleichartig sein könnte, kommt die Grundsteuer in Betracht. Hier läßt sich die Frage der Gleichartigkeit dieser beiden Steuern nicht so leicht beantworten, da die Steuerschuldner im Regelfall identisch sind. Nur wenn der Bauherr nicht gleichzeitig der Eigentümer des Baugrundstücks ist, werden verschiedene Personen zu der jeweiligen Abgabe herangezogen. Von Oestreicher [4] und Brintzinger [5] werden daher gegen eine

---

1) Vgl. das Gewerbesteuergesetz i.d.F. v. 20.10.1969 (BGBl. I S. 2021).
2) Vgl. dazu Klunzinger, Jus 1972, 436.
3) So auch OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (899).
4) Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 19.
5) Schl.-H. Anz 1970, 75.

Besteuerung des Baus von Wohnungen durch ein Landesgesetz im Hinblick auf das Gleichartigkeitsverbot Bedenken erhoben. Oestreicher ist der Auffassung, eine solche Abgabe wäre nichts anderes als eine besondere Form der Grundsteuer oder doch dieser gleichartig und zwar auch dann, wenn die Steuer in der Abgabensatzung für die Deckung der Folgelasten zweckgebunden wäre und nur als einmaliger Betrag erhoben würde. Brintzinger vertritt die Meinung, mit der Bemessung nach der Größe und Beschaffenheit des neuzuschaffenden Wohnraums würde eine derartige Steuer in die Nähe der Grundsteuer rücken, obwohl grundsteuerliche Regelungen unzulässig seien. Demgegenüber verneinen Degmair [1] und das OVG Lüneburg [2] die Gleichartigkeit der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse mit der Grundsteuer; sie verweisen insbesondere auf die Verschiedenheit der Abgabentatbestände.

Aus Gründen, die teilweise schon behandelt worden sind, verdienen die Ansichten von Degmair und vom OVG Lüneburg Zustimmung, obwohl eine Ähnlichkeit beider Steuern nicht zu verkennen ist, insbesondere wenn man angesichts eines gewissen Entgeltcharakters der Abgabe nach § 9 Schl.-H.KAG [3] im Anschluß an die ältere Gemeindesteuertheorie davon ausgeht, daß die Grundsteuer den Charakter eines Entgelts für die Leistungen hat, die die Gemeinde zugunsten der Grundeigentümer erbringt [4]. Wenn man jedoch die oben angeführten Vergleichskriterien zugrunde legt, zeigt sich, daß die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse nicht gegen das Gleichartigkeitsverbot verstoßen.

---

1) KStZ 1965, 173.
2) U. v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (899); zustimmend BVerwG v. 30.11.1973, DÖV 1974, 136 (137).
3) Die Folgeeinrichtungen kommen im weitesten Sinne auch den Bauherren zugute, da ihr Vorhandensein einer Vermietung oder einem Verkauf der Wohnungen förderlich ist. An der steuerrechtlichen Natur der Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG vermag dies aber nichts zu ändern.
4) Vgl. Bayer, Der Städtebund 1972, 271; hierfür spricht § 3 des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen v. 1.12.1936 (RGBl. I S. 961).

Deutlich wird dies schon an den unterschiedlichen Gegenständen der Besteuerung. Nach § 2 des Grundsteuergesetzes [1] unterliegt der Besteuerung der Grundbesitz als solcher, ohne Rücksicht darauf, ob er bebaut oder unbebaut ist und ob er land- und forstwirtschaftlich, gewerblich oder zu Wohnzwecken genutzt wird [2]. Die Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG knüpfen dagegen nicht an den Grundbesitz, sondern an die Errichtung von Wohnungen an, die eine Neuordnung der Gemeindeverhältnisse erforderlich machen. Formell sind auch die Steuerschuldner nicht identisch. Die Grundsteuer wird nach § 7 GrStG vom Eigentümer des Grundstücks oder bei grundstücksgleichen Rechten vom Inhaber des entsprechenden Rechts erhoben, während § 9 Schl.-H.KAG allein auf die Bauherreneigenschaft abstellt und keine Rücksicht darauf nimmt, wer das Eigentum oder ein sonstiges Recht an dem Grundstück innehat. Diese Unterschiede und die Verschiedenheit der Steuermaßstäbe - die Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG bemessen sich nach der Zahl und Größe der neu entstehenden Wohnungseinheiten und sind nur einmalig zu zahlen, während für die jährliche Grundsteuer nach § 10 GrStG der Einheitswert des Grundstücks maßgebend ist - belegen, daß beide Steuern nicht dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ausschöpfen. Die Grundsteuer, die als öffentliche Last auf dem Steuergegenstand ruht (§ 9 GrStG), belastet den Objektwert des Grundstücks und zielt auf die besondere Leistungskraft ab, die der Besitz eines sogenannten fundierten Einkommens vermittelt [3]. § 9 Schl.-H.KAG will dagegen den wirtschaftlichen Aufwand erfassen, der in dem Einsatz von Kapital für den Bau von Wohnungen besteht.

---

1) I.d.F. v. 10.8.1951 (BGBl. I S. 519).
2) Vgl. Klunzinger, Jus 1972, 563.
3) Bayer, Der Städtebund 1972, 271 m.w.N.

Aus der Verneinung der Gleichartigkeit der Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse mit der Grundsteuer folgt zugleich, daß § 1 des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen, der die Erhebung von Grundsteuer nur nach dem Grundsteuergesetz zuläßt, nicht verletzt ist [1]. Die Abgabe des § 9 Schl.-H.KAG ist keine Realsteuer, sondern eine Verkehrsteuer, so daß auch dann ein Gesetzesverstoß mangels Gleichartigkeit ausscheidet, selbst wenn man wie Brintzinger [2] dieser Vorschrift ein Verbot, grundsteuerähnliche Abgaben zu erheben, entnimmt.

Aus der vorstehenden Untersuchung ergibt sich somit, daß die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse mit keiner Bundessteuer gleichartig sind und deshalb keine Bedenken gegen die Gesetzgebungskompetenz des schl.-h. Landesgesetzgebers für diese "Folgelastensteuer" bestehen.

II) Die Vereinbarkeit mit sonstigem höherrangigen Recht

Die Frage, ob § 9 Schl.-H.KAG gültiges Landesrecht ist, läßt sich aber erst beantworten, wenn die Vereinbarkeit dieser Vorschrift mit sonstigem höherrangigen Recht untersucht worden ist. Dies soll nunmehr geschehen.

a) Das Recht auf Freizügigkeit

In Betracht kommt zunächst ein Verstoß gegen das sich aus Art. 11 GG und dem Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. 11. 1867 [3] ergebende Recht auf Freizügigkeit. Es wird sich kaum bestreiten lassen, daß das durch Art. 11 GG und § 1 FreizG garantierte "Recht, an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnsitz zu

---

1) OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (899).
2) Schl.-H.Anz 1970, 75.
3) BGBl. III 2181-1.

nehmen" [1], durch eine Belastung mit Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse berührt und die Ausübung dieses Rechts "durch lästige Bedingungen" (§ 1 Abs. 2 FreizG) tangiert wird [2]. Dies hat aber nicht zur Folge, daß § 9 Schl.-H.KAG gegen die genannten Vorschriften und insbesondere gegen das Verbot " von neu Anziehenden wegen des Anzugs eine Abgabe zu erheben" (§ 8 Abs. 1 FreizG) verstößt. Die Abgaben des § 9 Schl.-H.KAG werden zwar aus Anlaß, aber nicht wegen des Zuzugs erhoben [3], wenn "Neubürger" in die neuen Wohnungen einziehen. Das zeigt der Zweck der Abgabe, die Folgelasten auszugleichen, die durch die Neubaumaßnahmen der Gemeinde entstehen. Außerdem werden die Abgaben nicht von den "neu Anziehenden", sondern von jedem Bauherrn erhoben, gleichgültig ob er Bürger der Gemeinde gewesen ist oder nach Errichtung des Wohngebäudes wird oder auch überhaupt nicht in die betreffende Gemeinde zieht [4]. Eine "Beschränkung" des Rechts auf Freizügigkeit ist deshalb mit der Erhebung von Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse nicht verbunden.

b) Der Bestimmtheitsgrundsatz

Gegen die Rechtsgültigkeit des § 9 Schl.-H.KAG sind von Lutz [5] im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz

---

1) So BVerfG v. 7.5.1953, BVerfGE 2, 266 (273).
2) Ähnlich bereits BVerwG v. 14.5.1969, GWW 1969, 375 zu den Leistungspflichten des PrAnsG. Vgl. auch Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 75, der zu Recht eine Ausgleichsabgabe, die auf den "Zuzug" von außerhalb, gleich ob in eine ältere oder eine neu errichtete Wohnung, abstellt, für unvereinbar mit dem Recht auf Freizügigkeit hält.
3) Ebenso BVerwG v. 14.5.1969, GWW 1969, 375 zu den Ansiedlungsleistungen des PrAnsG.
4) OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (900); neuerdings bestätigt von BVerwG v. 30.11.1973, DÖV 1974, 136 (139).
5) DWW 1970, 334.

Bedenken erhoben worden. Lutz ist der Ansicht, die Vorschrift enthalte wegen der Begriffe "Neuordnung... erforderlich mache" und "soziale Einrichtungen" eine unbestimmte Regelung, außerdem sei eine Überprüfung hinsichtlich des Grundes und der Höhe der Abgabe wegen ihrer Eigenschaft als "Blanko-Ermächtigung" nicht möglich.

Dieser Auffassung kann nicht zugestimmt werden. Lutz hat nicht bedacht, daß § 9 Schl.-H.KAG nicht unmittelbar die Erhebung der Abgabe regelt, sondern lediglich eine Ermächtigungsgrundlage für die Abgabenerhebung auf Grund einer kommunalen Satzung ist. Ein Verstoß gegen den sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden und auch für das Abgabenrecht geltenden Bestimmtheitsgrundsatz, der besagt, daß der Gesetzgeber die der staatlichen Eingriffsmöglichkeit offenliegende Rechtssphäre selbst abgrenzen muß und dies nicht dem Ermessen der Verwaltungsbehörde überlassen darf [1], scheidet schon deswegen aus, weil den Anforderungen, die der Bestimmtheitsgrundsatz hinsichtlich der Voraussehbarkeit und Meßbarkeit der Abgabenerhebung für den Bürger stellt, durch eine hinreichend genaue Abgabensatzung genügt werden kann [2]. Die sich aus § 9 Schl.-H.KAG ergebende Ermächtigung der Gemeinden, Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse zu erheben, bedarf lediglich einer dem Bestimmtheitsgrundsatz entsprechenden Konkretisierung in der kommunalen Satzung.

---

1) BVerfG v. 17.1.1957, BVerfGE 6, 55 (72); v. 10.7. 1958, BVerfGE 8, 71 (76); v. 12.11.1958, BVerfGE 8, 274 (325); v. 10.10.1961, BVerfGE 13, 153 (160); BVerwG v. 2.7.1969, JZ 1970, 183; Dahmen-Küffmann, § 2 Anm. 4.24.

2) BVerwG v. 21.10.1970, DÖV 1971, 102; OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (899); Degmair, KStZ 1965, 172.

Ebensowenig lassen sich Bedenken wegen zu großer Unbestimmtheit der Ermächtigungsvorschrift aus Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG bzw. aus dem damit übereinstimmenden Art. 33 Abs. 1 S. 2 der Landessatzung von Schleswig-Holstein [1] herleiten. Die Verleihung von Satzungsautonomie an Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts unterliegt nicht den sich aus diesen Vorschriften für die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen ergebenden Anforderungen [2]. Schon seinem Wortlaut nach betreffen diese Bestimmungen nur die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen. Eine analoge Anwendung der rechtsstaatlichen Grundsätze von Gesetzgebungsgewalt und Verordnungsgewalt auf die Ermächtigung zu autonomer Rechtsetzung kommt nicht in Betracht, weil die Gemeinden nicht zur staatlichen Exekutive gehören, die durch die Beschränkungen bei der Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen gebunden werden soll, und die Erstreckung dieser engen Anforderungen auf die Verleihung von Satzungsgewalt dem Sinn und Wesen der Satzungsautonomie zuwiderlaufen würde, die auf eine gewisse Selbständigkeit in der Handhabung angelegt ist [3].

---

1) I.d.F. v. 15.3.1962 (GVBl. S. 123) u.v. 12.12.1969 (GVBl. S. 279).
2) Ganz h.M., z.B. BVerfG v. 2.5.1961, BVerfGE 12, 319 (325); v. 9.5.1972, NJW 1972, 1504 (1506); Starck, AöR 92 (1967), 458 m.w.N.; einschränkend Wilke in v.Mangoldt-Klein, Art. 80 Anm. XIII, 2.
3) Starck-Konrad, Jus 1970, 34; BVerwG v.7.3.1958, BVerwGE 6, 247 (251).

c) Der Gleichheitssatz

Zweifel an der Vereinbarkeit des § 9 Schl.-H.KAG mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG sind daraus hergeleitet worden, daß zu den Abgaben nur die Bauherren eines neuen und nicht die Bauherren eines schon länger fertig gestellten Hauses herangezogen werden können [1]. Dies würde aber nur dann ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz darstellen, wenn "sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache sich ergebender oder sonstwie einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung nicht finden läßt" [2], wenn also die Ungleichbehandlung als sachfremd und willkürlich zu bezeichnen ist [3]. Es ist aber ohne Zweifel nicht als willkürlich anzusehen, daß die Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG an einen Tatbestand anknüpfen, den die "Altbaubürger", d.h. die Bauherren, die vor Einführung der Abgabe gebaut haben, nicht mehr erfüllen können [4]. Denn dies ist die zwingende Folge der Neueinführung dieser Steuer, die nach Erlaß der jeweiligen gemeindlichen Satzung jeden Bauherrn belastet, dessen Bauvorhaben (zusammen mit anderen) eine Neuordnung der Gemeindeverhältnisse erforderlich macht, aber aus rechtsstaatlichen Gründen (§ 2 Abs. 3 Schl.-H.KAG) nicht rückwirkend erhoben werden kann.

---

1) Vgl. VG Schleswig v. 19.5.1971, DWW 1971, 265 (266).
2) BVerfG v. 23.10.1951, BVerfGE 1, 14 (52).
3) So in jüngster Zeit BVerfG v. 16.10.1968, BVerfGE 24, 220 (228); v. 26.2.1969, BVerfGE 25, 269 (292); v. 21.10.1971, JZ 1972, 49.
4) Ebenso VG Schleswig v. 19.5.1971, DWW 1971, 265, 266; OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (903 f.) und jüngst auch BVerwG v. 30.11.1973, DÖV 1974, 136 (139).

Ebensowenig ist es willkürlich und sachfremd, nur die Bauherren zu den Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse heranzuziehen, obwohl die im Einzugsgebiet der erweiterten oder neuen Folgeeinrichtungen lebenden Einwohner von diesen Einrichtungen Vorteile haben. Die Bauherren zwingen die Gemeinden durch den Bau von Wohnungen und den damit verbundenen Bevölkerungszuwachs zu einer Neuordnung der in § 9 Schl.-H. KAG genannten Verhältnisse. Aus dem Verursachungsprinzip ergibt sich daher ein sachlicher Grund, die Veranlasser der Folgelasten mit diesen Kosten zu belasten.

Sonstige Bedenken, die sich gegen die Vereinbarkeit von § 9 Schl.-H.KAG mit Art. 3 GG richten, betreffen statt dessen die kommunale Satzung. So wird die Regelung des § 9 Schl.-H.KAG für gleichheitswidrig angesehen, weil auch Bauherren, die in bereits bebauten und besiedelten Bezirken Wohngebäude errichten, zur Abgabe herangezogen werden können, obwohl die damit finanzierte Neuordnung der Kommunalverhältnisse auch den eingesessenen Bewohnern dieses Gebietes zugute kommt [1]. Ebenso kann man fragen, ob es nicht gegen den Gleichheitssatz verstößt, daß nicht auch Baumaßnahmen, die gewerblichen Zwecken dienen, in die Abgabepflicht einbezogen werden [2]. Dabei muß aber berücksichtigt werden, daß § 9 Schl.-H.KAG nur die Ermächtigungsgrundlage für die Abgabenerhebung auf Grund einer kommunalen Satzung ist. Eine Ermächtigungsvorschrift ist aber nur dann wegen Verletzung des Gleich-

---

1) Lutz, DWW 1970, 334; vgl. auch VG Schleswig v. 19.5.1971, - 4 A 12/71 -, Schl.-H.Anz 1971, 189 (190); - 4 A 22/71 -, DWW 1971, 265 (266); Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 106.

2) Vgl. dazu Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 103.

heitssatzes verfassungswidrig und damit nichtig, wenn keine Ausgestaltung auf Grund der Ermächtigung möglich ist, die mit Art. 3 GG zu vereinbaren ist [1]. Es ist aber denkbar, daß eine Neuordnung der Gemeindeverhältnisse durch Wohnungsneubauten in reinen Neubaugebieten (Trabantenstädten) erforderlich wird. Dann können "Altbürger" die Vorteile dieser Einrichtungen nicht genießen, so daß die oben dargestellten Bedenken hinfällig werden. Auch gibt es bestimmte Folgeeinrichtungen wie Schulen, Kindergärten usw., die nur wegen Wohnungs- und nicht wegen Gewerbebaumaßnahmen erforderlich werden; in diesen Fällen bestehen dann keine Zweifel an der Vereinbarkeit der Abgabenerhebung bei Bauherren von Wohnungen mit Art. 3 GG.

§ 9 Schl.-H.KAG ist daher nicht gleichheitswidrig. Ob gleiches auch für die jeweilige Ortssatzung gilt, hängt von ihrer konkreten Ausgestaltung ab.

d) Der Grundsatz der Bundestreue

Schleswig-Holstein ist bisher das einzige Bundesland, das eine spezielle gesetzliche Regelung für die Abwälzung der Folgelasten geschaffen hat. Die finanzielle Belastung der Bauherren durch die Steuererhebung zur Finanzierung der Folgeeinrichtungen, die in die Kalkulation der Herstellungskosten eingeht [2], beeinträchtigt die Bestrebungen des Bundes, die Kosten für das Wohnen mittels verschiedener Maßnahmen möglichst niedrig zu halten. Man könnte nun daran denken, daß die Einführung einer solchen Steuer durch ein Bun-

1) Vgl. BVerfG v. 21.2.1957, BVerfGE 6, 273 (281); v. 13.12.1961, BVerfGE 13, 248 (253); Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 103.
2) Vgl. oben Zweiter Teil, Vierter Abschnitt (S. 64 ff.).

desland mit dem Grundsatz der Bundestreue kollidiert. Denn gerade im Bereich der Steuergesetzgebung soll nach einer in der Literatur vertretenen Ansicht die Eigenständigkeit der Länder wegen der Bindungen an dieses Prinzip eingeengt sein; die Länder sollen verpflichtet sein, Maßnahmen des Bundesgesetzgebers, mit denen er bestimmte Tatbestände begünstigt oder ausgeklammert habe, bei ihrer Steuergesetzgebung zu beachten [1].

Eine derartige undifferenzierte Grenzziehung für die den Ländern eingeräumten Kompetenzen auf dem Gebiet des Steuerwesens wird sich jedoch aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue nicht herleiten lassen [2]. Nach diesem Grundsatz sind zwar Bund und Länder verpflichtet, zur Festigung und Wahrung der wohlverstandenen Belange des Bundes und der Glieder beizutragen und alles zu unterlassen, was das Ganze oder Teile schädigt [3]. Doch ist die Pflicht zur Bundestreue nicht gleichbedeutend mit einer allgemeinen Homogenitätspflicht der Länder [4]; dem Bund ist durch das Grundgesetz keine prinzipielle Überlegenheit eingeräumt, die die Länder auch bei Ausübung der ihnen zugewiesenen Kompetenzen respektieren müssen. Die Neueinführung einer Steuer durch ein Bundesland stellt nur die Ausnutzung der durch das Grundgesetz geregelten Gesetzgebungsbefugnisse dar und steht deshalb grundsätzlich nicht im Widerspruch zu der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten, selbst wenn dadurch gewissen Zielvorstellungen des Bundes ent-

---

1) Klein, S. 194 f..
2) Selmer, S. 158 f..
3) Vgl. BVerfG v. 21.5.1952, BVerfGE 1, 299 (315); v. 1.12.1954, BVerfGE 4, 115 (140 f.); v. 26.3.1957, BVerfGE 6, 309 (361); Bayer, S. 1 ff.; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 Rdn. 22.
4) Selmer, S. 159.

gegengewirkt wird, zumal der Bund im Rahmen der - hier einschlägigen - konkurrierenden Gesetzgebung bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG die Möglichkeit hat, seine wirtschaftspolitischen Ziele durchzusetzen. Eine Schranke für die Ausübung der Gesetzgebungskompetenz der Länder für Steuern zieht der Grundsatz der Bundestreue erst, wenn in dem Gebrauchmachen von der Befugnis ein Mißbrauch zu sehen ist [1], wenn also bestimmten Maßnahmen und Vorstellungen des Bundes ohne sachlichen Grund zuwidergehandelt wird oder wenn das Finanzwesen, das im Bundesstaat ein Gesamtgefüge darstellt [1], durch die Landesgesetzgebung entscheidend gestört wird [2]. Hiervon kann aber bei den Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse keine Rede sein [3]. Diese Abgaben haben keine bedeutsamen Auswirkungen auf das Finanzwesen, da sie noch zu den kommunalen Bagatellsteuern zu rechnen sind. Die Einführung dieser Steuer in Schleswig-Holstein hat auch einen sachlichen Hintergrund, nämlich die finanziellen Engpässe bei der Errichtung der notwendigen Folgeeinrichtungen durch die Gemeinden.

Die Einführung von Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse durch den schl.-h.Landesgesetzgeber ist deshalb mit dem Grundsatz der Bundestreue vereinbar.

---

1) BVerfG v. 1.12.1954, BVerfGE 4, 115 (140).
2) Bei der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Art. 105 Abs. 2 a GG ist nach Selmer, S. 159 die Mißbrauchsgrenze überschritten, wenn ein Land das System seiner örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern fiskalisch in einer Weise ausbaut, die dem Bund finanziell das Wasser abgräbt oder mit den "Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" (Art. 109 Abs. 2 GG) in keiner Weise mehr zu vereinbaren ist.
3) Ebenso Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 103.

e) Das Zweite Wohnungsbaugesetz

Es bleibt zu untersuchen, ob § 9 Schl.-H.KAG gegen Vorschriften des Zweiten Wohnungsbaugesetzes [1] verstößt. Dies wird von Brintzinger [2] bejaht, der der Meinung ist, die Erhebung von Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse widerspreche dem Sinn und Zweck des § 1 II. WoBauG, weil der durch bundes- und landesrechtliche Abgabenvorteile und Subventionen geförderte Vorgang wiederum durch die Abgabe des § 9 Schl.-H.KAG belastet werde.

Bei dieser Frage ist von § 1 Abs. 1 II. WoBauG auszugehen, der Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern. Das Zweite Wohnungsbaugesetz ist vom Bund auf Grund seiner konkurrierenden Gesetzgebung für das Wohnungswesen (Art. 74 Nr. 18 GG), das auch Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus umfaßt [3], erlassen worden. § 1 II.WoBauG enthält folglich auch keinen bloßen Programmsatz, sondern erklärt die Wohnungsbauförderung für die betroffenen Gebietskörperschaften zur Rechtspflicht [4]. Ein Verstoß gegen diese Pflicht wäre es, wenn die durch § 9 Schl.-H.KAG ermöglichte Erhebung von Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse den Wohnungsbau verhindert oder zumindest nachhaltig erschwert.

---

1) I.d.F. v. 1.9.1965 (BGBl. I S. 1617).
2) KStZ 1970, 87; ders., Schl.-H.Anz 1970, 70 f.; ihm folgend Lutz, DWW 1970, 334.
3) BVerfG v. 17.1.1967, BVerfGE 21, 117 (128).
4) Fischer-Dieskau/Pergande/Schwender, § 1 Anm. 1.

Bereits oben [1] ist nachgewiesen worden, daß die Belastung der Bauherren mit Abgaben zur Deckung kommunaler Folgelasten regelmäßig zu einer Erhöhung des Mietzinses oder Kaufpreises für die Wohnungen führt, weil die gezahlten Beträge von den Bauherren als Kostenanteil der Herstellungskosten auf die Mieter und Käufer abgewälzt werden. Dies kann zwar, insbesondere wegen der Mietobergrenzen im sozialen Wohnungsbau [2] dazu führen, daß gewisse Vorhaben unterbleiben müssen. Doch kann dies nicht isoliert gesehen werden. Denn umgekehrt ermöglicht oftmals erst die Abgabenerhebung den Gemeinden, den Wohnungsbau in ihrem Gebiet durch Ausweisung neuer Wohnbaugebiete zu fördern [3]. Wegen der bekannten Finanznot sind die Gemeinden vielfach finanziell überfordert, die für neue Wohngebiete erforderlichen Folgeeinrichtungen aus eigener Kraft zu errichten. Gerade bei Großstadtrandgemeinden, die einen besonders starken Einwohnerzuwachs zu verzeichnen haben, muß die Ausweisung neuer Wohngebiete unterbleiben, wenn die finanziellen Möglichkeiten des gemeindlichen Haushalts erschöpft sind. Hier hilft die mit § 9 Schl.-H.KAG geschaffene Möglichkeit, einen erheblichen Teil der Folgelasten auf die Verursacher, die Bauherren, abzuwälzen. Insgesamt wird daher der Wohnungsbau durch die gesetzliche Regelung des § 9 Schl.-H.KAG nicht behindert, sondern eher gefördert, so daß § 1 Abs. 1 II. WoBauG der Abgabenerhebung bei Änderung der Gemeindeverhältnisse nicht entgegensteht [4]. Abweichendes ergibt sich auch nicht aus § 90 II. WoBauG. Aus Abs. 2 dieser Vorschrift ist ersichtlich, daß die Belastung des Wohnungsbaus mit den Kosten für die Erschließung

---

1) Zweiter Teil, Vierter Abschnitt (S. 64 ff.).
2) Vgl. oben Zweiter Teil, Vierter Abschnitt, B (S.65).
3) VG Schleswig v. 19.5.1971, DWW 1971, 265 (266); OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (900); so nunmehr auch BVerwG v. 30.11.1973, DÖV 1974, 136 (138).
4) Im Ergebnis übereinstimmend Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 102.

als selbstverständlich vorausgesetzt wird. Im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus ist es den Gemeinden lediglich untersagt, höhere Erschließungskosten als gesetzlich vorgesehen zu verlangen oder zu vereinbaren. Dann kann es aber nicht gegen die Pflicht zur Förderung des Wohnungsbaus verstoßen, wenn auf gesetzlicher Grundlage Abgaben für die Finanzierung von Einrichtungen erhoben werden, die zwar nicht zur Baulanderschließung gehören, für die Bewohner der Neubauten aber von gleich großer Bedeutung sind [1]. Wenn der Gesetzgeber dies hätte untersagen wollen, hätte er dazu bei Erlaß des Zweiten Wohnungsbaugesetzes die Möglichkeit gehabt, da zu dieser Zeit das Preußische Ansiedlungsgesetz eine ähnliche Regelung vorsah [2].

§ 9 Schl.-H.KAG ist folglich gültiges Landesrecht für Schleswig-Holstein und ermächtigt die Gemeinden, ihre Folgelasten mittels Abgabenerhebung auf die Bauherren abzuwälzen.

D) Die Voraussetzungen und Einzelheiten der Abgabenerhebung

Die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse sollen die Aufwendungen der Gemeinden decken, die durch eine Neuordnung der Gemeinde-und Schulverhältnisse oder sozialer Einrichtungen infolge von Baumaßnahmen erforderlich werden. Die Abgaben werden auf der Grundlage einer kommunalen Satzung von den Bauherren dieser Baumaßnahmen erhoben und bemessen sich nach der in der Baugenehmigung angegebenen Zahl und Größe der Wohnungseinheiten (§ 9 Abs. 1 Schl.-H.KAG).

Die Voraussetzungen und Einzelheiten der Abgabenerhebung sollen nunmehr untersucht werden.

---

1) Ebenso VG Schleswig v. 19.5.1971, DWW 1971, 265 (266).
2) Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 103; vgl. auch OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (900).

I) Gemeinde- und Schulverhältnisse und soziale Einrichtungen

Was unter den nicht sehr prägnanten Begriffen der "Gemeinde- und Schulverhältnisse und sozialen Einrichtungen" zu verstehen ist, läßt sich der Entstehungsgeschichte des Gesetzes und der Begründung des Regierungsentwurfs [1] entnehmen. § 9 Schl.-H.KAG hat die Regelung der §§ 17, 17 a PrAnsG abgelöst, wonach Ansiedlungsleistungen für Aufwendungen bei Änderung oder Neuordnung der Gemeinde-, Kirchen- und Schulverhältnisse sowie für im öffentlichen Interesse liegende Anlagen erhoben werden konnten. Hierbei bestand Einigkeit, daß mit den von diesen Vorschriften in Bezug genommenen "öffentlich-rechtlichen Verhältnissen" in den Gemeinden die kommunalen Folgeeinrichtungen von Wohngebieten (Verwaltungsgebäude, Schulen usw.) gemeint sind [2]. Mit der Übernahme der Formulierung "Gemeinde- und Schulverhältnisse" in § 9 Schl.-H.KAG hat der Gesetzgeber von Schleswig-Holstein zum Ausdruck gebracht, daß auch unter der Geltung der neuen Vorschrift die Abgabe der Finanzierung der Folgelasten dienen soll [3], also zur Deckung der Aufwendungen für die durch neue Bauvorhaben veranlaßten Einrichtungen, die nicht zu den durch die §§ 127 ff. BBauG oder durch Entgeltabgaben auf Grund landesrechtlicher Vorschriften zu finanzierenden Erschließungsanlagen gehören [4]. Die

---

1) Einzelbegründung zu § 9, LT-Drucksache VI/920, S. 29 f..
2) Vgl. dazu oben Erster Teil (S. 3 ff.) und weiter den "Zusammenfassenden Erlaß des schl.-h. Innenministers" v. 1.10.1964, Amtsbl. Schl.-H. 1964, 481; Bull, JR 1965, 340; Degmair, KStZ 1965, 170; Veelken, KStZ 1970, 145.
3) Vgl. Nr. 1 der Einzelbegründung zu § 9, LT-Drucksache VI/920, S. 30; Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 71. f..
4) Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 72; Gosch, Die Gde. 1970, 190; Thiem, Schl.-H.An 1971, 104, Erlaß des schl.-h.Innenministers v. 4.3.1971 - IV 34 c-5.300 -, nicht veröffentlicht,unter Nr. 2.

frühere Regelung wurde nur insoweit ergänzt, als die "sozialen Einrichtungen" ausdrücklich mit aufgeführt worden sind [1].

Wie sich aus den §§ 2, 17 Abs. 1 Schl.-H.GO [2] und §§ 2 ff., 22 ff. Schl.-H.SchulVG [3] ergibt, gehört die Herstellung sozialer Einrichtungen und bestimmter Schulen zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden. Die "Gemeindeverhältnisse" in § 9 Abs. 1 Schl.-H.KAG umfassen daher als Oberbegriff auch die "Schulverhältnisse" und "sozialen Einrichtungen", die wohl nur deshalb ausdrücklich erwähnt worden sind, weil für sie nach den Absätzen 2 und 3 Besonderheiten gelten [4]. Danach können die Gemeinden Abgaben wegen Änderung der Schulverhältnisse auch dann erheben, wenn die Trägerschaft für die Schule einem Schulverband oder einem Amt übertragen worden ist [5]. Als abgabefähige Aufwendungen der Gemeinden gelten auch Zuwendungen an juristische Personen, soweit diese anstelle der Gemeinden Träger von sozialen und kulturellen Einrichtun-

---

1) Nach Nr. 1 der Einzelbegründung des RegEntw. zu § 9, LT-Drucksache VI/920, S. 30 sind darunter Kinderheime, Jugendheime und Altersheime zu verstehen.
2) I.d.F. v. 22.4.1969 (GVBl. S. 60).
3) I.d.F. v. 26.3.1971 (GVBl. S. 118).
4) Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 104.
5) Der abgabefähige Aufwand ist der auf die betreffende Gemeinde gemäß § 20 Abs. 1 Schl.-H.SchulVG entfallende Schulbaulastenanteil.

gen nach § 17 Abs. 1 Schl.-H.GO sind [1].

Aus der Bezugnahme auf § 17 Schl.-H.GO in § 9 Abs. 3 Schl.-H.KAG, aus der Verwendung des Oberbegriffs "Gemeindeverhältnisse" und schließlich aus der Tatsache, daß das KAG nur solche Abgaben regelt, die zur Finanzierung von Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden dienen [2], folgt, daß auch die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse nur für solche Folgeeinrichtungen erhoben werden können, die die Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung für ihre Einwohner herstellen [3]. Zu Recht ist daher im Erlaß des schl.-h. Innenministers vom 4.3.1971 [4] darauf hingewiesen worden, daß eine Abgabenerhebung auf der Grundlage des § 9 Schl.-H.KAG für den Bau von Obdachlosenunter-

---

1) Dies ist der Fall, wenn die soziale und kulturelle Einrichtung dem hoheitlichen Einflußrecht der Gemeinde unterliegt und somit das allgemeine und gleiche in der GO normierte Benutzungsrecht für alle Einwohner wie bei gemeindlichen Einrichtungen garantiert ist (Pappermann, JZ 1969, 489 m.w.N.; OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (903)). Hierfür bietet sich eine entsprechende Vereinbarung an, wenn der Träger der Einrichtung eine juristische Person des Privatrechts ist. Wenn der Träger einer derartigen Einrichtung dagegen eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, bedarf es keines solchen Vertrages, um z.B. einen kirchlichen Kindergarten zu einer gemeindlichen Einrichtung zu machen, da sich schon aus der Integration in das Gesamtgefüge öffentlicher Verantwortung - wie für den Schulverband § 9 Abs. 2 Schl.-H.KAG zeigt - ergibt, daß der gleiche Zugang aller Gemeindeeinwohner zu der betreffenden Einrichtung gewährleistet ist (So zu Recht OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (903) gegen VG Schleswig v. 19.5.1971, DWW 1971, 265 (267).

2) Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 104. - Die Finanzierung der Auftragsangelegen-heiten bestimmt sich nach dem Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein v. 25.3.1970 (GVBl S. 50).

3) Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 71 f.; Thiem, Schl.-H. Anz 1971, 104.

4) - IV 34 c-5.300 -, nicht veröffentlicht, unter Nr. 2; ebenso Thiem, Schl.-H. Anz 1971, 104.

künften oder Schlichtwohnungen, deren Herstellung zu den Auftragsangelegenheiten gehört, unzulässig wäre. Gleiches gilt auch für die nicht zum Aufgabenbereich der Gemeinden gehörenden Aufwendungen für rein kirchliche Zwecke, wie z.B. für den Bau von Kirchen, die zudem keine Einrichtungen des § 17 Schl.-H.GO sind, wie es nach § 9 Abs. 3 Schl.-H.KAG vorausgesetzt wird [1].

Auch wenn bestimmte Folgeeinrichtungen unter die Neuordnungsinvestitionen des § 9 Schl.-H.KAG fallen, so kann sich jedoch aus anderen Gründen ergeben, daß ein Ansatz ihrer Kosten bei der Abgabenerhebung nicht zulässig ist. Aus der Systematik des Schl.-H.KAG, das für die Deckung der kommunalen Folgelasten den speziellen Abgabentatbestand des § 9 vorsieht, ist zu schließen, daß Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse nicht für solche Einrichtungen erhoben werden dürfen, deren Kosten auf der Grundlage einer anderen Vorschrift des KAG (insbesondere mittels Beitragserhebung) gedeckt werden können [2]; Kureinrichtungen gehören also z.B. nicht zuden nach § 9 Schl.-H.KAG abgabefähigen Folgeeinrichtungen [3].

Bedenken bestehen auch gegen den Ansatz von Kosten für Feuerlöscheinrichtungen und -anlagen als abgabefähige Aufwendungen, wie es im Satzungsmuster des schl.-h. Innen-

---

1) Ausführungsanweisungen Nr. 4 zu § 9 (Runderlaß des schl.-h. Innenministers v. 6.5.1970 - IV 34 c-5.300 -), Amtsbl. Schl.-H. 1970, 250; Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 72; Gosch, Die Gde. 1970, 190; OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (903).

2) Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 104. - Gebühren zur Deckung der Unterhaltungskosten können allerdings erhoben werden, da § 9 Schl.-H.KAG nur der Finanzierung der Investitionskosten dient; vgl. nachfolgend unter II.

3) Erlaß des schl.-h. Innenministers v. 4.3.1971 - IV 34 c-5.300 -, nicht veröffentlicht, unter Nr.2.

ministers vorgesehen ist [1], mit Rücksicht auf den Gleichheitssatz. Von gewerblich genutzten Gebäuden geht eine mindestens ebenso große Feuergefahr aus wie von Wohngebäuden [2]. Ausreichende Anlagen und Einrichtungen für den Feuerschutz sind also nicht nur für Wohngebäude , sondern auch für Gewerbegebäude erforderlich. Dann fehlt aber ein sachlicher Grund dafür, die für Feuerschutzanlagen anfallenden Kosten allein auf die Bauherren von Wohngebäuden abzuwälzen; dies ist mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar [3]. Dem kann auch nicht mit der Erwägung entgegengetreten werden, daß diese Differenzierung deshalb nicht sachfremd sei, weil gewerbliche Anlagen in Einzelfällen besonderen Brandschutzanforderungen unterlägen, deren Kosten von den gewerblichen Unternehmen unmittelbar zu tragen seien [4]. Derartige Maßnahmen reduzieren nur die ansonsten über das Normalmaß hinausgehende Feuersgefahr, z.B. wenn feuergefährliche Stoffe in der Produktion benötigt werden. Der Bedarf an ausreichenden gemeindlichen Feuerschutzeinrichtungen wird dadurch nicht so erheblich gemindert, daß sich eine derartige Ungleichbehandlung von Bauherren, die Wohnraum errichten, und von Bauherren, die Gewerbegebäude errichten, rechtfertigen ließe. Gerade die hohe Zahl von Bränden in Gewerbebetrieben stellt an die Feuerwehr die größten Anforderungen. Dem Gleichbehandlungsgebot kann daher nur dadurch Geltung verschafft werden, daß auch die Bauherren von Wohngebäuden zu Aufwendungen für den Feuer-

---

1) Anlage zum Runderlaß v. 6.5.1970 - IV 34 c-5.300 -, Amtsbl. Schl.-H. 1970, 245; vgl. oben Vierter Teil, Erster Abschnitt, A (S. 172 ff.).
2) So auch Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 105, der noch auf die besondere Gefährdung von Holzlagerplätzen hinweist.
3) Ebenso Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 105; Wolff I, § 42 II a 2; anders aber neuerdings BVerwG v. 30.11.1973, DÖV 1974, 136 (139) mit dem Hinweis auf die geringere Verursachung derartiger Folgeeinrichtungen durch die Gewerbebauherren sowie auf den Ausgleich zusätzlicher Belastungen durch die Gewerbesteuer.
4) So aber OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (904).

schutz nicht herangezogen werden dürfen [1]. Eine kommunale Satzung, die in die Abgabenerhebung auch Kosten für Feuerlöschgeräte, Feuerlöschteiche usw. einbezieht, ist daher insoweit nichtig.

Eine weitere Einschränkung der Abgabenerhebung, wie sie von Thiem [2] und dem VG Schleswig [3] für Einrichtungen der allgemeinen Verwaltung (z.B. Rathaus, Bauhof [4]) gefordert wird, ist dagegen nicht gerechtfertigt. Die gegen eine Berücksichtigung der Kosten für diese Zwecke vorgebrachten Bedenken, nämlich daß die Herstellung derartiger Einrichtungen zum allgemeinen Verwaltungsaufwand der Gemeinde gehöre und keine Sonderleistung der Gemeinde für die Bauherren darstelle und die Kosten daher aus den allgemeinen Finanzmitteln, nicht aber aus speziellen Entgeltabgaben zu bestreiten seien, beruhen auf der - hier abgelehnten - Prämisse, daß die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse den Beiträgen zuzurechnen seien. Den Abgaben des § 9 Schl.-H.KAG, die - wie die obigen Ausführungen gezeigt haben- als Steuern zu charakterisieren sind, ist nach der gesetzlichen Regelung eine solche Einschränkung fremd; die Abgabenerhebung ist auch für den Bau oder die Erweiterung von Verwaltungsgebäuden oder ähnlichem unbedenklich zulässig [5].

II) Neuordnung

§ 9 Abs. 1 Schl.-H.KAG erlaubt eine Abgabenerhebung nur,

---

1) Vgl. dazu BVerfG v. 20.5.1959, BVerfGE 9, 291 (297).
2) Schl.-H.Anz 1971, 104.
3) U.v. 19.5.1971, Schl.-H.Anz 1971, 189.
4) Auch nach dem Erlaß des schl.-h. Innenministers v. 4. 3.1971 - IV 34 c-5.300 -, nicht veröffentlicht, unter Nr. 2 sollen Aufwendungen für einen Bauhof nicht abgabefähig sein, da dessen Einrichtung zu der allgemeinen Verwaltungsleistung der Gemeinde gehöre.
5) Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 71; Gosch, Die Gde. 1970, 190; OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (902).

wenn eine Neuordnung der Kommunalverhältnisse infolge von Wohnungsbaumaßnahmen erforderlich wird. Aus der Verwendung des Begriffs "Neuordnung" ergeben sich zwei Schlußfolgerungen:

Zunächst folgt daraus, daß nur die Kosten für den Herstellungs- oder Anschaffungsaufwand (Investitionsbedarf) der Folgeeinrichtungen, nicht aber die Unterhaltungskosten abgabefähig sind [1], da mit der Erstellung der notwendigen Einrichtungen bzw. mit der Anschaffung der erforderlichen Geräte und Anlagen die Neuordnung der in § 9 Schl.-H.KAG genannten öffentlich- rechtlichen Verhältnisse abgeschlossen ist. Der Unterhaltungsaufwand kann -soweit es zulässig ist - durch Gebühren gedeckt werden.

Außerdem verbietet der Begriff Neuordnung den Gemeinden, unerhebliche Änderungen der Gemeindeverhältnisse infolge einzelner Baumaßnahmen zum Anlaß für eine Abgabenerhebung zu nehmen. Dieser Begriff wurde neben der"Änderung" bereits in § 17 PrAnsG verwandt. Die Tatsache, daß in § 9 Abs. 1 Schl.-H.KAG nur noch von "Neuordnung" die Rede ist und der Gesetzgeber den weiteren Begriff der "Änderung" nicht in die neue Vorschrift mit aufgenommen hat, zwingt zu einer engen Auslegung des Merkmals Neuordnung. Darunter sind lediglich strukturelle Änderungen der Gemeindeverhältnisse zu verstehen, die regelmäßig durch eine über das Maß kontinuierlicher Eigenentwicklung hinausgehende größere Bauvorhaben hervorgerufen werden; es muß sich in der Gesamtheit der kommunalen Maßnahmen um gewichtige Investitionen handeln [2]. Eine Bebauung von Bau-

---

1) Ausführungsanweisungen Nr. 2 zu § 9 (Runderlaß des schl.-h. Innenministers v. 6.5.1970 - IV 34 c-5.300 -), Amtsbl. Schl.-H. 1970, 249; Gosch, Die Gde. 1970, 191; OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (902).

2) Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 72; Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 105; VG Schleswig v. 19.5.1971 - 4 A 12/71 -, Schl.-H.Anz 1971, 189; 4 A 22/71 -, DWW 1971, 265 (266); OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (901); vgl. auch Krämer, Schl.-H.Anz 1969, 112, der für § 17 PrAnsG bereits zu einer ähnlichen restriktiven Auslegung gekommen ist.

lücken in einer Gemeinde wird schwerlich derartige Auswirkungen haben. Ein Neuordnungsaufwand liegt auch noch nicht vor, wenn infolge der Neubautätigkeit vorhandene gemeindliche Einrichtungen nur stärker genutzt werden und deshalb einige Einrichtungsgegenstände ergänzt werden müssen. Eine Abgabenerhebung nach § 9 Schl.-H.KAG ist z.B. erst dann zulässig, wenn für die Bewohner der neuen Wohnungen und Häuser die Erweiterung oder der Neubau einer Schule oder eines Kindergartens erforderlich ist.

Für die Schulverhältnisse spricht hiergegen auch nicht § 9 Abs. 2 Schl.-H.KAG, in dem von einer "Änderung" der Schulverhältnisse die Rede ist. Diese fehlende begriffliche Übereinstimmung von Abs. 1 und Abs. 2 bedeutet nicht, daß insoweit an die Veränderung der Verhältnisse geringere Anforderungen zu stellen sind. In § 9 Abs. 2 Schl.-H.KAG wird lediglich für die Schulverhältnisse - als Besonderheit zu Abs. 1 - eine Abgabenerhebung auch dann für zulässig erklärt, wenn die Trägerschaft für die Schule einem Schulverband oder Amt übertragen worden ist. Voraussetzung dafür ist aber ebenfalls, wie die Bezugnahme auf Abs. 1 durch die Formulierung "auch dann erheben" zeigt, daß eine Neuordnungsmaßnahme im Sinne des § 9 Abs. 1 Schl.-H.KAG vorliegt [1]. Die Verwendung des Begriffs "Änderung" in § 9 Abs. 2 Schl.-H.KAG stellt nur eine redaktionelle Ungenauigkeit dar.

III) Kausalität zwischen Wohnungsneubauten und Neuordnungsmaßnahmen

Mit der Fassung des § 9 Abs. 1 Schl.-H.KAG, daß Abgaben nur für eine Neuordnung der Gemeinde- und Schulverhältnisse oder sozialer Einrichtungen, die "infolge von Baumaßnahmen erforderlich" wird, erhoben werden können,

1) OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (901).

hat der Gesetzgeber von Schleswig-Holstein eine generelle Abwälzung der Investitionskosten für kommunale Einrichtungen für unzulässig erklärt. Die hiernach für die Abgabenerhebung erforderliche Kausalität zwischen Baumaßnahmen und Folgeeinrichtungen verlangt, daß die Errichtung oder Erweiterung der konkreten kommunalen Einrichtungen die zwangsläufe Folge der anstehenden Wohnungsneubauten ist. Es reicht also die generelle Eignung von Wohnungsneubauten, kommunale Folgemaßnahmen auszulösen, nicht aus [1]. Andererseits würde man aber die Anforderungen an die Kausalität überspannen, wenn man den Nachweis der konkreten Veranlassung von Folgeeinrichtungen durch jedes einzelne Bauvorhaben verlangen würde [2]; dann stände dem betroffenen Bauherrn z.B. der Einwand offen, in seinem Haus würden nur alte Menschen wohnen, so daß er keinen Bedarf an Schulen, Kindergärten, Kinderspielplätzen usw. hervorrufe. Damit wäre die Abgabe des § 9 Schl.-H.KAG aber nicht mehr praktikabel. Entscheiden ist daher, daß von den Neubauten ein Bedarf an bestimmten gemeindlichen Einrichtungen ausgeht, der ohne die Neubautätigkeit nicht bestanden hätte.

Im einzelnen ergeben sich aus dem Erfordernis der Kausalität zwischen Baumaßnahmen und kommunalen Einrichtungen folgende Konsequenzen für die Abgabenerhebung:

Bei bestimmten Einrichtungen, die erstmals in einer Gemeinde errichtet werden sollen, ist es kaum möglich, daß gerade die Neubautätigkeit deren Herstellung erforderlich macht. Wenn es um den erstmaligen Bau von Sporthallen, Mehrzweckhallen, Schwimmbädern und sonsti-

---

1) Thiem, Schl.-H. Anz 1971, 105.
2) So auch OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (902).

gen dem Sport oder kulturellen Zwecken dienenden Einrichtungen geht [1], ist die "Erforderlichkeit " auf den im Hinblick auf die gesteigerten Lebensbedürfnisse schon von vornherein latent vorhan-denen Bedarf der Allgemeinheit in der Gemeinde zurückzuführen [2]. Der durch die Neubauten hervorgerufene Bevölkerungszuwachs ist dann nur das auslösende Moment für den Entschluß der Gemeinde, eine derartige Einrichtung zu bauen, weil erst jetzt eine ausreichende Benutzungsfrequenz und damit ein wirtschaftlicher Betrieb gewährleistet ist. Aufwendungen für derartige Einrichtungen sind nicht abgabefähig, da deren Bedarf nicht allein durch die Neubautätigkeit hervorgerufen worden ist. Würde man es dagegen in diesen Fällen bei extensiver Auslegung des § 9 Schl.-H.KAG für ausreichend erachten, daß die Wohnungsneubauten nur das auslösende Moment für den erstmaligen Bau solcher Einrichtungen sind, müßten allein die Bauherren der Neubauten bzw. deren Bewohner für diese Kosten aufkommen, obwohl alle Gemeindeeinwohner von diesen Einrichtungen Vorteile haben; dies wäre eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung und deshalb mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar [3]. In folgenden Beispielsfällen ist daher entgegen der Ansicht von Gosch [4] auch ein auf die Neubauten entfallender prozentualer Anteil nicht abgabefähig.

---

1) Vgl. den Fall, der dem Urteil des VG Schleswig v. 19. 5. 1971, DWW 1971, 265 zugrunde liegt.
2) Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 105; OVG Lüneburg v. 27.7. 1972, DVBl 1972, 897 (902).
3) Zutreffend OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (902).
4) Die Gde. 1970, 191.

1) Die Gemeinde richtet in einem Neubaugebiet ein Jugendheim ein. Es ist für die Betreuung der Jugendlichen der ganzen Gemeinde gedacht. Alle Jugendverbände in der Gemeinde und auch andere Vereine können es benutzen. Berechnet nach der Zahl der Wohnbevölkerung des Neubaugebietes (im Verhältnis zur jetzigen Bevölkerung der Gemeinde) wird es von dieser nur zu 1/4 benutzt werden.
2) Eine Gemeindebücherei wird eingerichtet. Die Einwohnerzahl der Gemeinde beträgt jetzt 5.000. Sie wird durch die Wohnungsneubauten innerhalb der nächsten 5 Jahre auf 6.000 anwachsen.

Die von verschiedenen Seiten [1] erhobenen Bedenken, daß es mit dem Gleichbehandlungsgebot nicht vereinbar sei, wenn nur die Bauherren der Neubauten anteilig mit den Kosten für Folgeeinrichtungen belastet würden, die nicht nur den Bewohnern der neuen Wohneinheiten, sondern einem größeren Kreis von Gemeindeeinwohnern zugute kämen, gehen deshalb fehl. Wenn bestimmte kommunale Einrichtungen nicht speziell wegen der Neubauten erforderlich werden, sondern wegen des bestehenden Bedarfs in der Gemeinde, scheidet eine Abgabenerhebung auf der Grundlage des § 9 Schl.-H.KAG ohnehin aus. Ist dagegen die Neubautätigkeit kausal für den Bau von Folgeeinrichtungen, ist es mit dem Gleichheitssatz vereinbar, auf die Bauherren die von ihnen verursachten Folgelasten abzuwälzen. Dies ist auch dann zulässig, wenn die Gemeinde gleichzeitig im Interesse der "Altbürger" die Einrichtungen größer, als es an sich für die "Neubürger" erforderlich wäre, ausbaut, diese zusätzlichen Kosten können bei der Abgabenerhebung natürlich nicht zugrunde gelegt werden.

---

1) VG Schleswig v. 19.5.1971 - 4 A 12/71 -, Schl.-H.Anz 1971, 189; - 4 A 22/71 -, DWW 1971, 265; Lutz, DWW 1970, 334; Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 106.

Für das Vorliegen der Kausalität zwischen Baumaßnahmen und Folgeeinrichtungen ist es entgegen der Auffassung von Thiem [1] auch unschädlich, wenn die notwendigen gemeindlichen Einrichtungen nicht in einem engen räumlichen Zusammenhang zu den neuen Wohnungen stehen [2]. Maßgebend ist allein, ob die konkreten Einrichtungen wegen des mit der Neubautätigkeit verbundenen Bevölkerungszuwachses erforderlich werden. Daran kann es zwar z.B. fehlen, wenn Wohnungsneubauten in einem durch eine ausreichende Grundschule versorgten Ortsteil errichtet werden; hinsichtlich der Schulverhältnisse sind dann keine Neuordnungsmaßnahmen notwendig. Sobald aber der Verursachungszusammenhang feststeht, sind die Bauherren auch abgabepflichtig, wenn die neuen Folgeeinrichtungen nicht in unmittelbarer Nähe des Neubaugebietes erbaut werden. Andernfalls müßte die Gemeinde, nur um Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse erheben zu können, stets die Folgeeinrichtungen in oder bei dem Neubaugebiet errichten, auch wenn aus verkehrstechnischen oder anderen Gründen diese Lage ungünstig wäre. Hierfür finden sich im Gesetz keine Anhaltspunkte.

Weiter ist es im Hinblick auf die Kausalität ohne Belang, wenn die Neuordnungsmaßnahmen neben der Bedarfsdeckung für das Neubaugebiet einen weiteren Effekt haben und zugleich zu einer Qualitätsverbesserung der vorhandenen Einrichtungen führen [3]. Bei einer Erweiterung einer Schule wird nicht nur das Raumangebot größer, sondern im Rahmen der Erweiterung wird auch die Ausstattung dem neusten Standard angepaßt. Ähnlich ist es bei einer Vergrößerung von Verwaltungsgebäuden; die Erweiterung führt auch zu einer rationelleren Ausnutzung des Gebäudes. Wegen der Zwangsläufigkeit dieses Effekts

---

1) Schl.-H.Anz 1971, 105.
2) So auch OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (900/2).
3) Vgl. hierzu und zum folgenden OVG Lüneburg v. 27.7. 1972, DVBl 1972, 897 (902 f.).

ist eine Abgabenerhebung nicht unzulässig. Etwas anderes gilt nur, wenn die Investitionen nur wegen der Qualitätsverbesserung vorgenommen werden; dann fehlt es aber an der notwendigen Kausalität zwischen Wohnungsneubauten und Neuordnungsmaßnahmen.

Dennoch darf der Qualitätsverbesserungseffekt mit Rücksicht auf das Erfordernis einer gleichmäßigen und gerechten Belastung mit öffentlichen Abgaben nicht unberücksichtigt bleiben. Hiervon profitiert die Allgemeinheit, so daß es sachlich nicht gerechtfertigt wäre, die Bauherren der neuen Wohnungen und letztlich deren Bewohner mit den hierfür anfallenden Kosten zu belasten. Die Gemeinden müssen daher einen gewissen Prozentsatz der Gesamtkosten des Neuordnungsaufwandes wegen des öffentlichen Interesses an modernen und funktionellen Folgeeinrichtungen selbst tragen [1]. Nur die übrig bleibenden Kosten dürfen mittels Abgabenerhebung auf die Bauherren abgewälzt werden. Zu Recht hat das OVG Lüneburg [2] darauf hingewiesen, daß der Anteil der Kosten für die Neuordnung der Gemeindeverhältnisse, den die Gemeinde mit eigenen Mitteln trägt, nicht zu gering bemessen sein darf, wenn auch die genaue Höhe von den konkreten Investitionen und der dabei entstehenden Qualitätsverbesserung abhängt.

Bei dem Bau von Wohneinheiten von sehr geringer Größe und insbesondere beim Bau von Einraumwohnungen müssen die Gemeinden berücksichtigen, daß solche Wohnungen für Familien mit Kindern nicht geeignet sind und des-

---

1) Erlaß des schl.-h. Innenministers v. 4.3.1971 - IV 34 c-5.300 -, nicht veröffentlicht, unter Nr. 5; Gosch, Die Gde. 1970, 191; a.A. aber Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 107.

2) U. v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (903); im entschiedenen Fall hielt das OVG einen Abzug von 60 % für ausreichend.

halb bestimmte Folgeeinrichtungen, wie Schulen, Kindergärten, Kinderspielplätze für die Bewohner dieser Wohneinheiten nicht erforderlich sind [1]. Mangels Kausalität zwischen Baumaßnahmen und diesen Folgeeinrichtungen dürfen die hierfür anfallenden Investitionskosten den Bauherren derartiger Wohnungen nicht auferlegt werden [2]. Wenn also in einer bestimmten Gemeinde nur solche Folgeeinrichtungen wegen der Wohnungsneubauten erforderlich werden, so müssen die Bauherren von Kleinstwohnungen von der Abgabepflicht ausgenommen werden. Wenn noch andere Folgeeinrichtungen errichtet werden müssen, sind diese Besonderheiten von den Gemeinden bei der Festsetzung des Abgabentarifs zu berücksichtigen.

Wegen des notwendigen ursächlichen Zusammenhangs zwischen den Baumaßnahmen und den kommunalen Einrichtungen können schließlich nur die Investitionskosten für solche Folgeeinrichtungen bei der Abgabenerhebung zugrunde gelegt werden, die wegen des neuen Bedarfs konkret geplant sind und in einem überschaubaren Zeitraum (maximal 5 Jahre) errichtet werden [3]. Bei längeren Zeiträumen läßt sich die Erforderlichkeit der konkreten Einrichtungen wegen der Wohnungsneubauten nicht mehr feststellen, da sich der Bedarf der Bevölkerung und die Verhältnisse in der jeweiligen Gemeinde schon so sehr verändert haben können, daß bestimmte Folgeeinrichtungen wegen der geänderten Situation notwendig werden.

---

1) Gosch, Die Gde. 1970, 191; Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 105; OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (904); so auch schon OVG Lüneburg v. 9.1.1964 - I OVG A 102/62 -,nicht veröffentlicht, zu § 17 PrAnsG.

2) Gosch, Die Gde. 1970, 191 ist dagegen der Meinung, daß Einraumwohnungen mit maximal der Hälfte der Schulbaukosten (nach der Berechnung: 2 Kleinwohnungen = 1 Normalwohnung) und mit geringen Baukosten für einen Kindergarten belastet werden könnten.

3) Gosch, Die Gde. 1970, 191; Erlaß des schl.-h.Innenministers v. 4.3.1971 - IV 34 c.5.300 -, nicht veröffentlicht, unter Nr. 3.

IV) Aufwendungen

Die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse können von den Gemeinden zur Deckung ihrer "Aufwendungen" für Folgeeinrichtungen erhoben werden. Das Aufkommen der Abgabe gehört nicht zu den allgemeinen Deckungsmitteln, sondern muß zweckgebunden für den Investitionsbedarf der Neuordnungsmaßnahmen verwandt werden. Aufwendungen der Gemeinden sind daher nur die Folgelasten, die nicht anderweitig gedeckt werden. Die gemeindlichen Haushalte werden mit Investitionskosten für Folgeeinrichtungen insoweit nicht belastet, als hierfür Zuschüsse, Zuweisungen und ähnliche zweckgebundene Leistungen von Dritten gegeben werden. Daher sind z.B. Kreis- und Landeszuschüsse für den Schulbau bei der für die Abgabenerhebung durchzuführenden Kostenermittlung abzusetzen [1].

Die gesetzliche Regelung des § 9 Schl.-H.KAG bietet den Gemeinden die Möglichkeit, die Investitionskosten für noch zu errichtende Folgeeinrichtungen auf die Bauherren abzuwälzen. Abgabefähige Aufwendungen der Gemeinden sind aber auch die Kosten für fertige Einrichtungen, soweit sie bei Erlaß der Satzung noch nicht in Angriff genommen waren oder soweit deren Finanzierung noch nicht abgeschlossen war. Denn bis die letzten Wohneinheiten der die Neuordnungsmaßnahmen veranlassenden Neubauten erbaut sind, werden vielfach schon einige Folgeeinrichtungen fertig und im Betrieb sein. Damit eine Überprüfung möglich ist, muß der

---

1) Ebenso Gosch, Die Gde. 1970, 190; Thiem, Schl.-H. Anz 1971, 107; Erlaß des schl.-h. Innenministers v. 4.3.1971 - IV 34 c-5.300 -, nicht veröffentlicht, unter Nr. 3. Nicht zweckgebundene Finanzierungshilfen, die wegen besonderer Finanzschwäche bestimmten Gemeinden gewährt werden, sind dagegen bei der Aufwandermittlung nicht zu berücksichtigen, da sie die Aufwendungen der Gemeinden speziell für die Folgeeinrichtungen nicht mindern (so auch Erlaß des schl.-h. Innenministers aaO.; a.A. aber Thiem, a.a.O.).

gemeindliche Haushaltsplan allerdings darüber Auskunft geben, daß die Gemeinde auch für diese Einrichtungen in ihrem Finanzierungsplan Abgaben nach § 9 Schl.-H. KAG eingesetzt und die noch nicht erhaltenen Abgaben lediglich vorfinanziert hat [1].

Als Neuordnungsaufwand dürfen die Gemeinden nur die nach ihrer Planung zu erwartenden Kosten bei der Abgabenerhebung berücksichtigen. Das Aufkommen der Abgabe darf grundsätzlich den ansetzbaren Kostenbedarf nicht überschreiten [2]. Erforderlich ist daher, daß die Gemeinden in einem genauen Finanzierungsplan , etwa wie er in dem Erlaß des schl.-h. Innenministers v. 4.3.1971 [3] als Muster empfohlen ist, den abgabefähigen Finanzierungsbedarf mit Hilfe einer Kostenberechnung oder eines sorgfältigen Kostenvoranschlags, soweit sich die Aufwendungen noch nicht genau beziffern lassen, ermitteln [4]. Wenn sich nach Fertigstellung der Folgeeinrichtungen dann herausstellen sollte, daß die der Abgabenerhebung zugrunde gelegten Beträge nicht verbraucht sind, so ist dies solange unbedenklich, wie die Überschüsse nicht geplant, sondern nur wegen der Schwierigkeit einer absolut genauen Vorausschätzung eingetreten sind [5]. Andererseits geht eine Unterdeckung auch zu Lasten der Gemeinden. Eine möglichst genaue Kostenschätzung liegt daher sowohl im Interesse der Bauherren als auch im Interesse der Gemeinden.

---

1) Thiem,Schl.-H. Anz 1971, 107.
2) Gosch, Die Gde. 1970, 191; Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 107.
3) - IV 34 c-5.300 -, nicht veröffentlicht, unter Nr.6.
4) So auch Thiem, Schl.-H.Anz 1971, 107, der aber die Notwendigkeit eines Finanzierungsplans aus dem Entgeltcharakter der Abgabe nach § 9 Schl.-H.KAG herleitet.
5) Ebenso Gosch, Die Gde. 1970, 192.

V) Der Abgabentarif

Nach der gesetzlichen Regelung des § 9 Abs. 1 S. 2, 3 Schl.-H.KAG sind die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse entsprechend der aus der Baugenehmigung ersichtlichen Zahl und Größe der Wohnungseinheiten zu bemessen. Aus Abs. 4, der eine Abgabenerhebung auch zuläßt, wenn bei Um- und Erweiterungsarbeiten zusätzliche Wohnungseinheiten geschaffen werden [1], ergibt sich, daß als Wohnungseinheit nur die abgeschlossene, für sich bewohnbare Wohnung anzusehen ist und Erweiterungen von vorhandenen Wohnungen oder Einfamilienhäusern nicht abgabepflichtig sind.

Da bei der Abgabenerhebung nicht nur die Zahl, sondern auch die Größe der jeweiligen Wohneinheiten zugrunde zu legen ist, muß die Abgabenbelastung bei unterschiedlichen Wohnungsgrößen ebenfalls verschieden ausfallen. Wegen der bereits behandelten Problematik des Ursachenzusammenhangs von Baumaßnahmen und bestimmten Folgeeinrichtungen (Schulen usw.) bei Einraumwohnungen ist die Berechnung der Abgabe nach einheitlichen Abgabesätzen je qm Wohnfläche nicht unbedenklich. Bei einem derartigen Abgabetarif kann nicht ausreichend berücksichtigt werden, daß die Bauherren von Kleinstwohnungen mit den Investitionskosten für Schulen, Kindergärten, Spielplätzen usw. nicht belastet werden dürfen. Die Differenz der Abgabenbeträge z.B. bei einer Einzimmerwohnung von 40 qm und einer Zwei- oder Dreizimmerwohnung von 60 qm - in solchen Wohnungen können Familien mit einem Kind

---

1) Werden Altwohnungen abgerissen und dafür neue Wohnungseinheiten erstellt, so können nur die gegenüber dem bisherigen Stand zusätzlichen Wohnungen mit der Abgabe belastet werden (vgl. Erlaß des schl.-h. Innenministers v. 4.3.1971 - IV 34 c-5.300 -, nicht veröffentlicht, unter Nr. 4).

oder sogar mit mehreren Kindern wohnen - wäre zu gering, so daß die Einraumwohnungen letztlich doch mit den Kosten für diese Einrichtungen belastet werden, was mit der gesetzlichen Regelung des § 9 Schl.-H.KAG nicht vereinbar ist [1].

Bei der Festsetzung eines Abgabentarifs ist zu beachten, daß die Bewohner der neuen Wohnungseinheiten den Bau oder die Erweiterung der Folgeeinrichtungen veranlassen. Deshalb ist nur ein Abgabentarif sachgerecht, der von der üblichen Belegung der einzelnen Wohnungen ausgeht. Dem entspricht eine Staffelung der Abgabenhöhe nach der Wohnungsgröße bis 40 qm, bis 80 qm, bis 120 qm usw., wie es in der Mustersatzung des schl.-h. Innenministers vom 6.5.1970 [2] vorgesehen ist, weil hierbei nach Wohnungsgrößen differenziert wird, die üblicherweise von Einzelpersonen, von Familien mit einem Kind oder zwei Kindern und Familien mit mehr Kindern bewohnt werden [3].
Dabei kann unberücksichtigt bleiben, daß in Einzelfällen derartige Wohnungsgrößen atypisch belegt werden. Eine gewisse Schematisierung ist unerläßlich, um die Abgabenerhebung praktikabel zu gestalten [4].

---

1) Im Erlaß des schl.-h. Innenministers v. 4.3.1971 - IV 34 c.5.300 -, nicht veröffentlicht, unter Nr. 4 wird ein derartiger Abgabentarif ebenfalls für ungeeignet gehalten, da das voraussichtliche Aufkommen aus der Abgabe kaum zutreffend geschätzt werden könne; es ließen sich zwar auf Grund der Bebauungspläne die voraussichtliche Zahl und ungefähre Größe der Wohnungen, aber schwerlich die genaue Größe der Wohnflächen ermitteln.

2) Anlage zum Runderlaß des schl.-h. Innenministers v. 6.5.1970 - IV 34 c-5.300 -, Amtsbl. Schl.-H. 1970, 245; vgl. oben Vierteil Teil, Erster Abschnitt, A (S. 172 ff.).

3) Auch das OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 hat einen derartigen Abgabetarif nicht beanstandet. Die Abgabe ist folgendermaßen gestaffelt: Pro Wohneinheit bis 40 qm = 700,-- DM, bis 80 qm = 1.400,-- DM, bis 120 qm " 2.050,-- DM und über 160 qm = 3.000,-- DM

4) Ebenso Gosch, Die Gde. 1970, 191.

In Ausnahmefällen kann aber auch ein solcher Abgabentarif den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen. Wenn nämlich neben den für Kinder und Jugendliche bestimmten Folgeeinrichtungen keine weiteren oder nur wenige finanziell nicht bedeutsame Einrichtungen errichtet werden, ist die Belastung der Einraumwohnungen trotz dieser vorgesehenen Staffelung zu hoch, da die Kosten für Schulen, Kindergärten usw. bei solchen Wohneinheiten nicht in Ansatz gebracht werden dürfen [1]. In diesen Fällen ist nur ein Abgabentarif unbedenklich, bei dem die Einraumwohnungen von diesen Kosten ausgenommen werden, was sich erreichen läßt, wenn Abgaben nach § 9 Schl.-H.KAG erst ab einer Wohnungsgröße von 40 qm erhoben werden [2].

VI) Die Abgabenschuldner

Die Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse werden nach § 9 Abs. 1 Schl.-H.KAG von den Bauherren der Wohnungsneubauten erhoben. Da in dieser Vorschrift nicht vorgesehen ist, daß auch der mit dem Bauherrn nicht identische Grundstückseigentümer zu der Abgabe herangezogen werden kann, sind von Thiem [3] gegen das Satzungsmuster des schl.-h. Innenministers [4] zu Recht Bedenken erhoben worden. Nach § 2 des Satzungsmusters soll der Grundstückseigentümer für die Abgabenschuld haften, wenn nicht ihm die Baugenehmigung erteilt worden ist. Wenn eine Gemeinde nach diesem Vorbild die Haftung für die Abgabe des § 9 Schl.-H.KAG auf den Grundstückseigentümer erstreckt, setzt sie sich damit in Widerspruch zu der gesetzlichen Ermächtigung, an die sie

---

1) Vgl. vorstehend III (S. 220 ff.).
2) Vgl. auch OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (904).
3) Schl.-H.Anz 1971, 106.
4) Anlage zum Runderlaß v. 6.5.1970, Amtsbl. Schl.-H. 1970, 245; vgl. oben Vierter Teil, Zweiter Abschnitt, A, I (S.172 ff.).

nach dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes gebunden ist. Eine derartige Bestimmung in einer kommunalen Abgabensatzung ist folglich nichtig.

VII) Die kommunale Satzung

Die für eine Abgabenerhebung nach § 9 Schl.-H.KAG erforderliche Satzung der Gemeinde muß den Anforderungen des abgabenrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes, der in § 2 Abs. 1 S. 2 Schl.-H.KAG seinen Ausdruck gefunden hat, entsprechen. Danach muß die Abgabensatzung den Gegenstand der Abgabe, den Kreis der Abgabeschuldner, die Höhe und die Bemessungsgrundlage der Abgabe sowie den Zeitpunkt ihrer Entstehung und ihrer Fälligkeit angeben. Diesen inhaltlichen Erfordernissen genügt das Satzungsmuster des schl.-h. Innenministers [1]. Insbesondere ist durch die §§ 1, 2 der Mustersatzung, in denen festgelegt ist, daß die Abgabepflicht zur Deckung der Aufwendungen für die angeführten Folgeeinrichtungen an die Baugenehmigung anknüpft, der Gegenstand der Abgabe ausreichend genau umschrieben [2]. Das gleiche gilt für die Neuordnungsmaßnahmen [3], da eine Angabe des Standorts für die einzelnen Folgeeinrichtungen auch mit Rücksicht auf die notwendige Kausalität von Baumaßnahmen und kommunalen Einrichtungen [4] nicht erforderlich ist.

Die Gemeinden können somit bei Beachtung der erörterten Voraussetzungen und Einzelheiten der Abgabenerhebung in Anlehnung an das Satzungsmuster des schl.-h. Innenministers im Lande Schleswig-Holstein von den Bauherren der Wohnungsneubauten Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse erheben und auf diesem Wege einen wesentlichen Teil der Folgelasten abwälzen.

---

1) Anlage zum Runderlaß v. 6.5.1970, Amtsbl. Schl.-H. 1970, 245; vgl. oben Vierter Teil, Zweiter Abschnitt, A, I (S. 172 ff.).
2) Ebenso OVG Lüneburg v. 27.7.1972, DVBl 1972, 897 (903).
3) A.A. VG Schleswig v. 19.5.1971, Schl.-H.Anz 1971, 189 f..
4) Vgl. vorstehend III (S. 220 ff.).

Zweiter Abschnitt

Sonstige gesetzliche Grundlagen

In den Kommunalabgabengesetzen der übrigen Länder fehlen dem § 9 Schl.-H. KAG entsprechende Spezialvorschriften für die Abwälzung der Folgelasten. Es ist daher zu untersuchen, ob sonstige gesetzliche Bestimmungen eine Handhabe hierfür bieten [1].

A) Beiträge nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder

Wie die obigen Ausführungen [2] gezeigt haben, können die Folgeeinrichtungen nicht mittels Beitragserhebung finanziert werden. Die Bauherren haben von den Folgeeinrichtungen keinen Sondervorteil, wie es für die Erhebung von Beiträgen in den Kommunalabgabengesetzen vorausgesetzt wird [3].

B) Gebühren nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder

Für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen können die Gemeinden nach den Bestimmungen des jeweiligen Kommunalabgabengesetzes [4] Benutzungsgebühren erheben. Diese Möglichkeit haben die Gemeinden auch bei den Folgeeinrichtungen. Belastet werden mit dieser Abgabe nicht die Bauherren, sondern die Benutzer der Einrichtungen. Eine wesentliche finanzielle Entlastung der Gemeinden

---

1) Die Sondervorschriften des Art. 106 Abs. 8 GG und des § 6 des Gesetzes über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung v. 23.2.1957 (BGBl. I S. 134), nach denen der Bund unter bestimmten Voraussetzungen Folgelasten der Gemeinden übernehmen muß, sollen hier unberücksichtigt bleiben. Vgl. dazu Muthesius, S. 45 ff..
2) Vierter Teil, Erster Abschnitt, B, II (S.176 ff.).
3) Vgl. nur § 9 Nds. KAG.
4) Vgl. z.B. § 5 Nds.KAG.

läßt sich dadurch aber nicht erreichen. Nach den neueren Kommunalabgabengesetzen von Nordrhein-Westfalen [1], Hessen [2], Schleswig-Holstein [3], Baden-Württemberg [4] und Niedersachsen [5] können durch Gebühren nur die zur Leistungserstellung erforderlichen Kosten (insbesondere Unterhaltungskosten) und nicht die Investitions- und Herstellungsaufwendungen gedeckt werden. Aber auch in den Bundesländern, in denen die Abwälzung von Herstellungskosten mittels einer Anschlußgebühr - wie bei Abwasser- und Versorgungsleitungen - zulässig ist, scheidet diese Möglichkeit bei den Folgeeinrichtungen aus, da das "Nehmen" und "Behalten" eines Anschlusses bei diesen Einrichtungen ausscheidet [6]. Die Investitionskosten der Folgeeinrichtungen können daher durch Gebühren nicht auf die Benutzer abgewälzt werden. Aber auch die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten (Unterhaltungskosten usw.) der Einrichtungen werden durch das Gebührenaufkommen vielfach nicht gedeckt werden, da sich die Gemeinden häufig aus sozialen Gründen mit nicht kostendeckenden Gebühren bescheiden [6]. Bei bestimmten Einrichtungen ist zudem eine Gebührenerhebung gänzlich untersagt [7].

---

1) § 6 KAG.
2) § 10 KAG.
3) §§ 4, 6 KAG.
4) § 9 KAG.
5) § 5 KAG.
6) Vgl. Muthesius, S. 23.
7) So für Schulen; vgl. z.B. § 1 Abs. 1 des Zweiten Gesetzes über eine Schulgeldfreiheit an öffentlichen Schulen in Niedersachsen v. 14.12.1962 (GVBl. S. 285); ferner Asam, BayVBl 1967, 188 Fußn. 10.

C) § 3 des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen

Auch § 3 EinfG zu den Realsteuergesetzen [1] bietet den Gemeinden nicht die Möglichkeit, die Folgelasten abzuwälzen. Diese Vorschrift ermächtigt die Gemeinden, die Hebesätze für die Realsteuern für einen Teil des Gemeindegebietes oder für eine Gruppe von Steuergegenständen höher als die allgemeinen Hebesätze festzusetzen, soweit der Gemeinde Kosten durch Einrichtungen erwachsen, die ausschließlich oder in besonders hervorragendem Maße diesem Teil des Gemeindegebietes oder dieser Gruppe von Steuergegenständen zustatten kommen und für die Beiträge nicht erhoben werden. Zwar wird der Begriff "Einrichtungen" in § 3 EinfGRealStG extensiv ausgelegt, so daß hierunter nicht nur Versorgungs- und Entsorgungsanlagen, sondern auch die hier in Betracht kommenden Folgeeinrichtungen fallen [2]. Doch verbietet sich eine Realsteuermehrbelastung für die Folgeeinrichtungen - selbst wenn man davon ausgeht, daß sie einem bestimmten Teil des Gemeindegebiets oder einem Kreis von Gemeindeangehörigen in besonderem Maße zustatten kommen [3] - schon deshalb, weil sie nur für solche Einrichtungen zulässig ist, für die Beiträge erhoben werden können. Dies ergibt sich aus dem negativen Tatbestandsmerkmal "für die Beiträge nicht erhoben werden" in § 3 EinfGRealStG, mit dem der Gesetzgeber zugleich klargestellt hat, daß § 3 EinfGRealStG die Möglichkeit, Beiträge zu erheben, voraussetzt [4]. Dies

---

1) V. 1.12.1936 (RGBl. I S. 961).
2) Vgl. Degmair, KStZ 1965, 196 m.w.N.
3) Davon geht wohl Degmair, KStZ 1965, 169 aus; dagegen aber Muthesius, S. 24.
4) Ebenso Degmair, KStZ 1965, 170; Muthesius, S. 24.

ist aber bei den Folgeeinrichtungen, wie schon mehrfach ausgeführt worden ist [1], nicht möglich [2].

D) Das Steuererfindungsrecht der Gemeinden

I) Die Steuererfindungsklauseln in den Kommunalabgabengesetzen der Länder

Es bleibt zu untersuchen, ob die Gemeinden auf Grund des sogenannten Steuererfindungsrechts die Folgelasten auf die Bauherren abwälzen können. In den Kommunalabgabengesetzen der Länder ist den Gemeinden in unterschiedlich formulierten Steuererfindungsklauseln das Recht eingeräumt, Steuern auf der Grundlage eigener Steuersatzungen zu erheben. In Baden-Württemberg [3] und Bremen [4] ist den Gemeinden das Steuererfindungsrecht für "Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis" eröffnet, in Hessen [5] und Schleswig-Holstein [6] für "örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern", in Rheinland-Pfalz [7] für "Besitzsteuern, Verkehrssteuern und Verbrauchsteuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis", in Bayern [8] für "örtliche Abgaben" und "örtliche Verbrauchsteuern", und in Niedersachsen [9], Nordrhein-Westfalen [10] und im Saarland [11] haben die Gemeinden schließ-

---

1) Vgl. insbesondere Vierter Teil, Erster Abschnitt, B, II (S. 176 ff.).
2) Auch Heitzer-Oestreicher, Vor § 123 Anm. III A 2 d verneinen die Möglichkeit, mit Hilfe der Grundsteuermehrbelastung die Folgelasten abzuwälzen .- Eine wesentliche finanzielle Bedeutung hätte die Grundsteuermehrbelastung für die Gemeinden wegen der verbreiteten Grundsteuerbefreiungen überdies nicht (vgl. dazu Degmair, KStZ 1965, 170; Asam, BayVBl 1967, 188; Oestreicher, Schriftreihe der Deba (Jahrestagung 1969), S. 19).
3) § 6 Abs. 2 B.-W.KAG.
4) § 1 Brem.AG v. 15.5.1962 (GBl. S. 139).
5) § 7 Abs. 2 Hess.KAG.
6) § 3 Abs. 1 Schl.-H.KAG.
7) § 5 Abs. 1 Rh.-Pf.KAG.
8) Art. 1, 7 Bay.GAG.
9) § 3 Abs. 1 Nds. KAG.
10) § 3 Abs. 1 N.-W.KAG.
11) §§ 8, 11 Abs. 1 Sa.KFAG i.d.F. v. 8.7.1964 (ABl. S. 737).

lich die Befugnis, "Steuern" zu erheben. Die Unterschiede in den Formulierungen lassen sich wenigstens teilweise mit den verschiedenen Entstehungszeiten der Vorschriften erklären. Die Begriffe "mit örtlich bedigtem Wirkungskreis" gehen auf Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG a.F. zurück, die Begriffe "örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern" sind von Art. 105 Abs. 2 a GG n.F. übernommen worden. Die aus der Zeit vor Inkrafttreten des Finanzreformgesetzes vom 12.5.1969 stammenden Steuererfindungsklauseln sind daher im Lichte der neuen Finanzverfassung auszulegen [1], so daß nunmehr statt Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis örtliche Steuern zu lesen ist. Dann ergibt sich auch kein Unterschied zu dem Steuererfindungsrecht der Gemeinden in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland. Die Gemeinden sind in diesen Ländern - trotz der weiten Formulierung in den Steuererfindungsklauseln - auf die Erhebung örtlicher Steuern beschränkt [2], weil den Gemeinden die Abgabenhoheit auch nur im Rahmen ihrer Gebietshoheit zusteht [3].

II) Die Folgelastensteuer als Verkehrsteuer

Wie bereits festgestellt worden ist [4], gehört eine Folgelastensteuer, die an die Errichtung von Wohnraum anknüpft, zu den Verkehrsteuern. Diese Steuerart ist in § 7 Abs. 2 Hess. KAG und in § 3 Abs. 1 Schl.-H.KAG nicht

---

1) Starck, S. 44; Schick, BayVBl 1973, 453.
2) Dahmen-Küffmann, § 3 Anm. 1.2; Ausführungsbestimmungen zum Nds. KAG, Nr. 1 b zu § 3 (Runderlaß des Ministers des Innern v. 19.3.1973), Nds. MBl. S. 397; Hölzer-Neitz, Einführung S. 21.
3) Hölzer-Neitz, § 1 Anm. 1; Schick, BayVBl 1973, 452.
4) Vierter Teil, Erster Abschnitt, C, I, b, 1 (S.190 ff.).

angeführt [1], so daß die Gemeinden in diesen Bundesländern zu der Einführung einer Folgelastenabgabe als Verkehrsteuer auf Grund des ihnen eingeräumten Steuererfindungsrechts nicht befugt sind [2]. Die Steuererfindungsklauseln in Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Saarland ermächtigen dagegen auch zur Einführung von Verkehrsteuern. Die Gemeinden können jedoch nur insoweit Verkehrsteuern "erfinden", als den Ländern die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht [3], da diese den Gemeinden nicht mehr Zuständigkeit delegieren können, als ihnen selbst zustehen. Bedenken gegen eine Gesetzgebungskompetenz der Länder für eine Folgelastensteuer gemäß Art. 105 Abs. 2 GG bestehen aber nicht, da diese Steuer - wie die obigen Ausführungen ergeben haben [4] - mit keiner Bundessteuer gleichartig ist. Die Einführung einer Folgelastensteuer durch die Gemeinden in diesen Bundesländern ist daher insoweit durch die Steuererfindungsklauseln in den Kommunalabgabengesetzen gedeckt.

---

1) Ermel, § 7 Anm. 15 führt als Begründung dafür an, der hess. Gesetzgeber habe wegen der Unsicherheit, da der Bund für die Verkehrsteuer die konkurrierende Gesetzgebung habe, darauf verzichtet, den Gemeinden auch ein Steuererfindungsrecht hinsichtlich örtlicher Verkehrsteuern zuzugestehen.

2) Für Schleswig-Holstein ist dies ohne Bedeutung, da die Spezialvorschrift des § 9 Schl.-H. KAG eine Rechtsgrundlage hierfür bietet.

3) Bayer, Der Städtebund 1972, 244 mw.N.; Schick, BayVBl 1973, 453.

4) Vierter Teil, Erster Abschnitt, C, I, b, 2 (S. 192 ff.).

III) Die Folgelastensteuer als örtliche Steuer

Die Formel von der "örtlichen Steuer" ist durch das Finanzreformgesetz in Art. 105 Abs. 2 a GG eingeführt worden, um den bisherigen Begriff der "Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis" zu ersetzen [1]. Es sollten die bestehenden Auslegungsschwierigkeiten beseitigt werden, ohne in der Sache etwas wesentlich Neues zu schaffen [2]. Eine vereinfachte Anwendung dieser Kompetenzregelung für die Steuergesetzgebung ist damit aber nicht gelungen. In der Literatur ist dem Kriterium "örtlich" jüngst sogar jegliche Aussagekraft abgesprochen worden [3]. Doch erscheint dieser Weg, ein Auslegungsproblem zu lösen, nicht gangbar [4], zumal das Bundesverfassungsgericht [5] zu dem abgelösten Begriff der "Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis" eine befriedigende Umschreibung entwickelt hat, an die bei der Auslegung der "örtlichen Steuern" angeknüpft werden kann.

Das BVerfG hat als Verbrauch- und Verkehrsteuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis im Bereich der Gemeindesteuern nur solche Steuern angesehen, die an örtliche Gegebenheiten, vor allem an die Belegenheit einer Sache oder an einen Vorgang im Gebiet der steuererhebenden Gemeinde anknüpfen und wegen der Begrenzung ihrer unmittelbaren Wirkungen auf das Gemeindegebiet nicht zu einem die Wirtschaftseinheit berührenden Steuergefälle führen können. Diese Begriffsbestimmung kann jedoch nicht unbesehen für die örtlichen Steuern übernommen werden.

---

1) Vgl. BT-Drucks. V/ 2861, S. 87.
2) Schmölders, S. 30; Bayer, Der Städtebund 1972, 246; Schick, BayVBl 1973, 451.
3) Starck, S. 8 ff..
4) So auch Schick, BayVBl 1973, 451.
5) BVerfG v. 23.7.1963, BVerfGE 16, 306 (314 ff., 327).

Denn nach der Verfassungsänderung kommt es auf den Wirkungskreis der Steuer nicht mehr an [1]. Entscheidend als abgrenzendes Merkmal ist nunmehr allein der lokale Bezug der Steuer [2], wobei eine zufällige Beziehung zu der Örtlichkeit der Gemeinde ebensowenig ausreicht wie die Tatsache, daß die Steuer von der Gemeinde eingeführt, verwaltet und vereinnahmt wird [3].

Geht man von dieser Umschreibung der örtlichen Steuer aus [4], so ist die Folgelastensteuer, die den Abgaben des § 9 Schl.-H. KAG entsprechen würde, als örtliche Verkehrsteuer zu charakterisieren [5]. Bei ihr wird auf die örtlichen Gegebenheiten Bezug genommen, indem an den Vorgang des Wohnungsbaus, der sich innerhalb der steuererhebenden Gemeinde abspielt, angeknüpft wird. Dem Erfordernis einer örtlichen Radizierung des Steuertatbestandes ist Rechnung getragen worden, selbst wenn man - wie Schick [6] - verlangt, daß alle wesentlichen Tatbestandsmerkmale der Steuer in der Gemeinde selbst verwirklicht werden. Durch den Wohnungsbau in der betreffenden Gemeinde werden die Aufwendungen für die von der Gemeinde zu erstellenden Folgeeinrichtungen hervorgerufen; die Kosten werden mittels der Steuererhebung auf die Bauherren, die im Gemeindegebiet Wohnungen bauen und somit die Folgelasten verursachen, abgewälzt. Die Gemeinden sind auf Grund der Steuereinnahmen

---

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 105 Rdn. 26; Schick, BayVBl 1973, 452; anders aber anscheinend Bayer, Der Städtebund 1972, 246 f..
2) Vgl. Bökelmann, Städte- u. Gemeindebund 1973, 219.
3) Starck, S. 11; Schick, BayVBl 1973, 452.
4) Wenngleich der Begriff "örtlich" nur in Art. 105 Abs. 2 a GG verwandt wird, kann man die hierfür gefundene Auslegung auch bei den örtlichen Verkehrsteuern zugrunde legen, daihm auch bei anderen Steuerarten keine andere Bedeutung zukommt.
5) Ebenso Degmair, KStZ 1965,173; vgl.auch Thiem, Schl.-H.Anz 1970, 11; Brintzinger, Schl.-H.Anz 1970, 74.
6) BayVBl 1973, 452.

in der Lage, die für die Neubürger erforderlichen Folgeeinrichtungen zu errichten [1].

IV) Steuererfindungsrecht und Gesetzmäßigkeitsprinzip

Das Steuererfindungsrecht der Gemeinden steht unter der in den Kommunalabgabengesetzen normierten Einschränkung, daß einer neuen Gemeindesteuer kein Bundes- oder Landesrecht entgegenstehen darf [2] und die betreffende Steuer nicht den Landkreisen vorbehalten sein darf [3]. Hinsichtlich des Landesrechts lassen sich hieraus keine Bedenken gegen die Einführung einer Folgelastensteuer durch die Gemeinden herleiten, da entgegenstehendes Landesrecht nicht ersichtlich ist und insbesondere das Steuererhebungsrecht für eine Folgelastensteuer weder einem Land noch den Landkreisen zugewiesen ist.

Schwieriger zu beurteilen ist aber die Frage, ob das Steuererfindungsrecht der Gemeinden mit dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes vereinbar ist. Während die Praxis und die wohl h.M. [4] davon ausgehen, daß eine generelle und nur nach dem Gegenstand abgegrenzte Ermächtigung der Gemeinden, wie sie in den Steuererfin-

---

1) Da die unmittelbaren Wirkungen der Folgelastensteuer auf das jeweilige Gemeindegebiet begrenzt sind, fällt die Folgelastensteuer auch unter die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, so daß die Gemeinden zu ihrer Erhebung auch dann befugt sind, wenn man - entgegen der hier vertretenen Auffassung - die Begriffe "mit örtlich bedingtem Wirkungskreis " in den Kommunalabgabengesetzen von Baden-Württemberg, Bremen und Rheinland-Pfalz nicht als "örtlich" auslegt.

2) Vgl. z.B. § 1 Nds.KAG, § 5 Abs. 1 Rh.-Pf. KAG.

3) Vgl. z.B. § 6 Abs. 2 B.-W.KAG, § 3 Abs. 1 Nds.KAG.

4) Vgl. die Nachweise bei Starck, S. 44 Fußn. 26; ferner z.B. OVG Lüneburg v. 15.10.1953, OVGE 9, 444 (447); OVG Münster v. 11.1.1956, OVGE 10, 251 (255); Schick, DVBl 1962, 776; Loening, KStZ 1966, 169; Hatopp, § 3 Anm. 2; Hölzer-Neitz, Einführung S. 22 f..

dungsklauseln der Kommunalabgabengesetze enthalten sei, selbst bei Eingriffen in das Eigentum des Bürgers ausreichend sei [1], werden von einem Teil der Literatur gegen ein Steuererfindungsrecht der Gemeinden Bedenken erhoben. Stern [2] ist der Ansicht, für Eingriffe des gemeindlichen Satzungsgebers in die "Freiheits- und Eigentumssphäre" sei aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage erforderlich, aus der der Eingriff bestimmbar, vorhersehbar und meßbar sei. Starck [3] ist zum gemeindlichen Steuersatzungsrecht der Auffassung, die Gemeinden dürften Steuern nur erheben, soweit ihnen ein Parlamentsgesetz die Steuerquelle erschlossen habe und das Gesetz eine dem Gewicht der Steuer entsprechende genaue Ermächtigung enthalte. Zur Stützung seiner Ansicht verweist Starck [4] auf den Facharzt-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 9.5.1972 [5], in dem das Gericht aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip Beschränkungen der Satzungsbefugnisse nichtstaatlicher Körperschaften hergeleitet hat. Das BVerfG ist der Meinung, der staatliche Gesetzgeber dürfe sich auch im Rahmen einer an sich zulässigen Autonomiegewährung auf im Grundgesetz nicht ausdrücklich genannte nichtstaatliche Gruppierungen (hier: Ärztekammer) seiner Rechtssetzungsbefugnis nicht völlig entäußern und seinen Einfluß auf

---

1) Meyer, S. 59 ff. hält selbst eine allgemeine Verleihung des Steuererfindungsrechts für überflüssig, da den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG die Rechtsmacht verliehen sei, unabhängig von der Bundes- und Landesstaatsgewalt in Selbstverwaltungsangelegenheiten Rechtsnormen (Satzungen) zu setzen.
2) In BK, Art. 28 Rdn. 109; so auch schon Peters, in HdDStR S. 266; ähnlich auch die bei Jakob, DÖV 1970, 666 Fuß. 1 Genannten.
3) AöR 92 (1967), 464; ders. S. 48 ff..
4) S. 52 f..
5) NJW 1972, 1504 (1506).

den Inhalt der von den körperschaftlichen Organen zu erlassenden Normen nicht gänzlich preisgeben. Die sich daraus ergebenden Beschränkungen für die Autonomieeinräumung gälten in besonderem Maße, wenn der autonome Verband nicht nur zur Regelung von Organisationsfragen, sondern darüber hinaus zu Eingriffen in den Grundrechtsbereich ermächtigt werde. Ob insoweit im Einzelfall eine Rechtsetzungsdelegation an autonome Körperschaften zulässig sei und wie bestimmt die Ermächtigung zu sein habe, richte sich nach der Intensität der jeweils in Frage stehenden Grundrechtseingriffe.

Entscheidende Bedeutung für die Beantwortung der Frage, ob die allgemeinen Steuererfindungsklauseln als Ermächtigungsvorschriften für die das Schutzgut des Art. 14 GG berührende Steuererhebung [1] durch die Gemeinden ausreichen oder ob der Vorbehaltsgrundsatz eine spezielle Rechtsgrundlage verlangt, hat Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Aus dieser Bestimmung wird man - entgegen Meyer [2] - zwar nicht folgern können, daß den Gemeinden ein eigener unabhängiger Kompetenzbereich zur Rechtsetzung eingeräumt ist. Nach der heutigen Rechtsauffassung über das Verhältnis der Staatsgewalt zu den ihr eingegliederten öffentlich-rechtlichen Verbänden müssen alle hoheitlichen Handlungen in einem Staatsgebiet auf den staatlichen Ursprung zurückgehen und als nichtstaatliche Handlungen auf eine staatliche Delegation zurückzuführen sein [3]. Die Notwendigkeit einer allgemeinen landesgesetzlichen Satzungsermächtigung hat Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG nicht beseitigt. Aus den "imperativistischen"Formulierungen (" muß gewährleistet sein") in dieser Bestimmung des Grundgesetzes ergibt

---

1) Starck, S. 54 m.w.N.
2) S. 50 ff., 57 ff..
3) Peters, Grenzen S. 32 ff.; vgl. weiter Schick, DVBl 1962, 776; Badura, DÖV 1963, 563; v. Unruh, S. 104.

sich, daß hiermit keine prinzipielle Delegation der Rechtsetzungsbefugnis vorgenommen worden ist, sondern daß das Grundgesetz den Landesgesetzgeber lediglich in bindender Weise zur Delegation anhält [1].

Doch ist aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG die besondere Stellung der Gemeinden unter den nichtstaatlichen Verbänden ersichtlich. Die Gewährleistung von Satzungsautonomie durch diese Vorschrift, die - wenn sie einen Sinn haben soll - eine gewisse Selbständigkeit erfordert, verbietet es, die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG für die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen auf die Verleihung von Autonomie auszudehnen [2]. Die Bedeutung des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG geht aber weiter. Er verdrängt den aus Art. 20 Abs. 2, 3 GG hergeleiteten Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes. Der diesem Prinzip zugrundeliegende Gedanke der Beteiligung des Parlaments an den die Freiheit und Eigentum des Bürgers betreffenden Gesetze [3] ist auch bei kommunalen Satzungen gewahrt. Mit der Garantie der gemeindlichen Autonomie in Art. 28 Abs. 2 hat das Grundgesetz zum Ausdruck gebracht, daß es hierfür die demokratische Legitimation der Gemeindevertretung, die aus demokratischen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs.1, S. 2,3 GG), für ausreichend erachtet [4]. Ebensowenig verlangt der Gewaltenteilungsgrundsatz, auf den sich der Vorbehaltsgrundsatz ebenfalls zurückführen läßt [5], eine qualifizierte Ermächtigung für belastende Satzungen der Gemeinden [6]. Schon der Ausgangspunkt

---

1) Jakob, DÖV 1970, 667 und Fußn. 15.
2) Vgl. oben Vierter Teil, Erster Abschnitt, C, II, b (S. 202 ff.).
3) Dazu oben Dritter Teil, Vierter Abschnitt, C, III (S. 139 ff.).
4) So auch Jakob, DÖV 1970, 668.
5) Jakob, DÖV 1970, 668.
6) Anders aber Stern-Püttner, JZ 1967, 489.

für die Gegenmeinung, nämlich daß die Gemeindevertretung als Organ der mittelbaren Staatsverwaltung ein Exekutivorgan sei und die Delegation von Rechtsetzungsmacht deshalb einer speziellen gesetzlichen Grundlage bedarf, ist angreifbar. Wenn auch unbestreitbar ist, daß es innerhalb der Gemeinde keine Gewaltentrennung gibt und der Gemeinderat sowohl Rechtsetzungsorgan als auch Verwaltungsorgan ist [1], so enthält dennoch die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts [2], daß der Gemeinderat als demokratisch gewähltes Beschlußorgan dem Bereich der Legislative zuzuordnen sei und somit durch Gesetze, die zum Erlaß von Satzungen ermächtigen, die Rechtsetzungsbefugnis innerhalb der Legislative nur auf andere demokratische Gremien und nicht auf die Exekutive verlagert werde, eine im Grundsatz richtige Aussage. Die Gemeindevertretung, die demokratisch gewählt wird, ist als Satzungsgeber für die Gemeindeeinwohner eine Art Legislativorgan, im übrigen ein Organ der Exekutive, so daß sie weder voll zum Bereich gesetzgebender Gewalt noch gänzlich zum Bereich der Exekutive zu rechnen ist [3]. Zudem wird dem Sinn des Gewaltenteilungsprinzips, der Mäßigung der Staatsherrschaft, nicht nur durch eine Funktionsaufteilung, sondern auch durch eine Machtteilung nach Materien Rechnung getragen [4], so daß es eine Überstrapazierung dieses Prinzips bedeuten würde, für die eigenverantwortlich zu regelnden Selbstverwaltungsangelegenheiten eine spezielle gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zu fordern.

---

1) Starck, AöR 92 (1967), 457.
2) V. 21.12.1966, BVerfGE 21, 54 (62 f.); v. 23.2.1972, BVerfGE 32, 346 (360).
3) Ähnlich Jakob, DÖV 1970, 670.
4) Meyer, S. 53 f..

Diesem Ergebnis widerspricht auch nicht die vom Bundesverfassungsgericht im Facharzt-Beschluß [1] vertretene Ansicht. Das Gericht hat seine dort entwickelte Auffassung selbst unter den Vorbehalt gestellt, daß bei den verschiedenen autonomen Körperschaften, Anstalten und Verbänden die Grenzen für die Setzung autonomem Rechts möglicherweise verschieden anzusetzen seien. Den Gemeinden räumt das Grundgesetz durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 in der beschriebenen Art eine Sonderstellung ein, so daß bei Körperschaften, bei denen die Autonomie nicht in der Weise garantiert ist, andere Anforderungen an die Bestimmtheit einer Rechtsetzungsdelegationsvorschrift zu stellen sind. Außerdem sind Regelungen, welche den Status der Fachärzte betreffen im Hinblick auf die Intensität des Grundrechtseingriffs mit der gemeindlichen Steuererhebung nicht vergleichbar, zumal das BVerfG selbst der Meinung ist, daß Steuern die Eigentumsgarantie grundsätzlich unberührt lassen [2].

Schließlich vermögen auch die finanzverfassungsrechtlichen Erwägungen, die Starck [3] zur Stützung seiner gegenteiligen Auffassung vorbringt, das gefundene Ergebnis nicht in Frage zu stellen. Trotz der notwendigen schwierigen Prüfung, ob eine gemeindliche Steuer mit einer Bundessteuer gleichartig ist (Art. 105 Abs. 2, 2 a GG), besteht nicht die Gefahr großer Rechtsunsicherheit, wenn die Länder die Gemeinden nur mittels einer allgemeinen Delegation zum Erlaß von Steuersatzungen ermächtigen. Denn kommunale Steuersatzungen bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung der Auf-

---

1) V. 9.5.1972, NJW 1972, 1504 (1506).
2) V. 14.12.1965, BVerfGE 19, 253 (267 f.); v. 9.3. 1971, BVerfGE 30, 250 (271 f.).
3) S. 58.

sichtsbehörde; bei neuen Steuern ist sogar die Zustimmung des Finanzministers und Wirtschaftsministers zur Genehmigung der Steuersatzung erforderlich [1]. Eine ausreichende präventive Rechtskontrolle, die eventuelle Kollisionen von Gemeindesteuern mit Bundessteuern verhindern soll, ist damit gewährleistet.

Aus alledem folgt, daß eine globale Aufgabendelegation, wie sie sich in den Steuererfindungsklauseln der Kommunalabgabengesetze findet, auch bei in "Freiheit und Eigentum" des Bürgers eingreifende Steuersatzungen der Gemeinden ausreichend ist [2]. Das Gesetzmäßigkeitsprinzip steht der Einführung einer Folgelastensteuer durch die Gemeinden nicht entgegen [3].

V) Sonstige Schranken für eine Folgelastensteuer

Eine Zweckbindung des Aufkommens der Folgelastensteuer für die Finanzierung der Folgeeinrichtungen, die die - zur Steuer herangezogenen - Bauherren mit ihren Wohnungsbauten veranlaßt haben, ist in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland ohne Bedenken möglich. Anders als das PrKAG [4] enthalten die Kommunalabgabengesetze dieser Länder kein Verbot der Erhebung von Zwecksteuern. Auch die in einigen Bundesländern bestehenden Verord-

---

1) Vgl. nachfolgend unter V.
2) So ausdrücklich auch Jakob, DÖV 1970, 670 Fußn. 39.
3) Auch eine unterschiedliche Handhabung der auf Ortssatzung beruhenden Steuer in den einzelnen Gemeinden verstößt weder gegen Art. 3 GG noch gegen das Sozialstaatsprinzip (BVerwG v. 6.11.1970, Beilage 5/1972 zu Heft 23/1972 des BB, S. 9).
4) Vgl. Surén, § 17 Anm. 3 m.w.N.; auch § 3 Abs. 1 S. 3 Schl.-H.KAG untersagt die Zweckbindung von Steuern.

nungen über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden [1] stehen nicht entgegen, da sie eine Zweckbindung von Einnahmen dann nicht untersagen, wenn sich - wie hier - die Beschränkung aus der Herkunft oder Natur der Einnahmen ergibt [2].

Auch der Grundsatz der Subsidiarität der Steuererhebung, der sich in den Kommunalabgabengesetzen einiger Länder findet und der besagt, daß die Gemeinden Steuern nur erheben sollen, soweit ihre sonstigen Einnahmen zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichen [3], verbietet nicht die Einführung einer Folgelastensteuer. Dieser Grundsatz hat zur Zeit nur eine theoretische Bedeutung, da wegen der eklatanten Finanznot der Gemeinden sämtliche Einnahmen nicht ausreichen. Zudem handelt es sich hierbei lediglich um eine programmatische Finanzregel und nicht um einen im Einzelfall gerichtlich nachprüfbaren Rechtsatz, weil die Erhebung von Gebühren und Beiträgen sowie das Ausmaß der Kosten- bzw. Aufwanddeckung weitgehend dem Ermessen der Gemeinden überlassen ist [4].

In der Praxis unterliegen Steuersatzungen der Gemeinden einer bedeutsamen Schranke in der Gestalt des staatlichen Genehmigungsvorbehalts. Kommunale Steuer-

---

1) Z.B. § 12 N.-W.GemHVO v. 26.1.1954 (GS. S. 614).
2) Vgl. dazu Bauernfeind-Zimmermann, § 4 Rdn 18; Rumetsch, § 5 Anm. 4.
3) Z.B. § 3 Abs. 3 Nds. KAG; im B.-W.KAG fehlt eine derartige Bestimmung.
4) Rumetsch, § 5 Anm. 5; Bauernfeind-Zimmermann, § 3 Rdn. 16; Dahmen-Küffmann, § 3 Anm. 3; Loening-Schmitz, § 3 Anm. 7; Hölzer-Neitz, Einführung S. 25.

satzungen bedürfen der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde [1]; die Genehmigung einer Satzung, mit der eine im Land nicht erhobene Steuer erstmalig oder erneut eingeführt werden soll, bedarf zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Ministers des Innern und des Ministers der Finanzen [2]. Lediglich in Baden-Württemberg [3] und Rheinland-Pfalz [4] ist die Aufsichtsbehörde auf eine Rechtskontrolle beschränkt und darf demgemäß die Genehmigung nur versagen, wenn die Steuersatzung gegen gesetzliche Vorschriften verstößt.[5] In den anderen Bundesländern kann die Genehmigung einer kommunalen Steuersatzung im Interesse der Durchsetzung finanzpolitischer Ziele des jeweiligen Landes auch aus Zweckmäßigkeitsgründen versagt werden, da hier durch den Genehmigungsvorbehalt ein "staatlich-kommunales Kondominium" geschaffen worden ist [6]. Gründe für eine Verweigerung der Genehmigung können z.B. die Gewährleistung einer tragbaren Steuerbelastung der Einwohner oder die fehlende Wirtschaftlichkeit der betreffenden Steuer sein. Die Genehmigung der Steuersatzungen steht damit im Ermessen [7] der Aufsichtsbe-

---

1) Vgl. z.B. § 12 Abs. 2 Sa.KFAG;§ 2 Abs. 2 S. 1 Nds. KAG.
2) Vgl. z.B. § 2 Abs. 2 S. 4 Nds.KAG; § 2 Abs. 3 N.-W. KAG.
3) § 6 Abs. 3 B.-W.KAG.
4) § 5 Abs. 2 Rh.-Pf.KAG.
5) Vgl. Rumetsch, § 2 Anm. 2 a; Loening, KStZ 1966, 170 Fußn. 18.
6) Bauernfeind-Zimmermann, § 2 Rdn. 36; Loening, KStZ 1966, 170; Ermel, § 7 Anm. 15; Hatopp, § 2 Anm.7; Hölzer-Neitz, Einführung S. 17.
7) In Bayern hat die Aufsichtsbehörde dagegen kein Ermessen, da Art. 1 Abs. 3 Bay.GAG die Versagung der Genehmigung schon so weitgehend erlaubt ("Die Genehmigung ist zu versagen, soweit bundes- oder landesrechtliche Vorschriften oder allgemeine, insbesondere volkswirtschaftliche oder steuerrechtliche Interessen des Landes entgegenstehen."), daß ein Ermessen gegen die Selbstverwaltungsgarantie verstoßen würde (Knemeyer, S. 357).

hörde, die bei neuen Steuern wiederum auf die Zustimmung des Finanz- und Wirtschaftsministers angewiesen ist.

Schlußbemerkung

Aus der vorstehenden Untersuchung läßt sich ersehen, daß das Folgelastenproblem nicht punktuell bei wenigen Gemeinden, sondern wegen der starken Anspannung der kommunalen Haushalte bei einer Vielzahl von kleinen und mittleren Gemeinden auftritt. Gegen den überwiegend beschrittenen Weg, mit Hilfe des Folgelastenvertrages die für die Folgeeinrichtungen anfallenden Kosten auf die Bauherren abzuwälzen, bestehen in vielen Fällen rechtliche Bedenken. Als Ausweg bietet sich die Steuererhebung auf gesetzlicher Grundlage an. Obwohl die Gemeinden hierzu aufgrund ihres Steuererfindungsrechts befugt sind, ist dennoch die in Schleswig-Holstein gewählte Lösung, eine spezielle gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung der Folgelastensteuer durch die Gemeinden zu schaffen, vorzuziehen. Denn die Entscheidung, ob der Wohnungsbau mit einer derartigen Steuer belegt werden kann und soll, ist von besonderer politischer Bedeutung, worüber letztlich nicht die Gemeinden, sondern die Landesgesetzgeber zu befinden haben. Deshalb erscheint es auch zweifelhaft, daß kommunale Steuersatzungen, durch die eine Folgelastensteuer eingeführt werden soll, in den Bundesländern genehmigt werden, in denen diese Entscheidung im Ermessen der Aufsichtsbehörde steht, die wiederum auf die bei neuen gemeindlichen Steuern notwendige Zustimmung des Finanzministers und Wirtschaftsministers angewiesen ist. In die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens anzustellenden Überlegungen sollten auch die Auswirkungen der Abwälzung der Folgelasten auf den Wohnungsbau und insbesondere auf die Mieten und Kaufpreise für die Wohnungen einbezogen werden.

Lebenslauf

Am 22. Juni 1945 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Leo Stützle und seiner Ehefrau Ursula geb. Scheele in Loburg geboren. Im Jahre 1948 siedelten meine Eltern von Magdeburg nach Hannover über. In Hannover besuchte ich vier Jahre die Grundschule und anschließend das humanistische Kaiser-Wilhelm-Gymnasium, an dem ich am 19. Februar 1966 die Reifeprüfung ablegte.

Im Sommersemester 1966 begann ich an der Georg-August-Universität in Göttingen das Studium der Rechtswissenschaften. Im Sommer- und Wintersemester 1967/68 setzte ich mein Studium an der Universität Freiburg fort und kehrte anschließend nach Göttingen zurück. Am 19.11.1970 schloß ich mein Studium mit der ersten juristischen Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Celle ab. Zur Zeit befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst in Hannover.